

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE
*Collana del Centro di Ricerca Interdisciplinare
su Governance e Public Policies*

LA NUOVA FASE
DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

STATO E SOCIETÀ ALLA PROVA
DEL NEXT GENERATION EU

a cura di

MICHELE BARONE e OMAR MAKIMOV PALLOTTA

postfazione di

GAETANO AZZARITI

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli 2024

Questo volume è stato realizzato con il contributo del Centro di ricerca interdisciplinare su Governance e Public Policies dell'Università degli Studi del Molise e del Centro di ricerca "Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali" dell'Università degli Studi di Teramo.



*CENTRO
DI RICERCA
INTERDISCIPLINARE
GOVERNANCE
& PUBLIC POLICIES*

I contributi di Amorosi, Barone, Di Simone, Losurdo, Pallotta, Paruzzo, Roberti e Piacentini Vernata sono stati sottoposti a valutazione anonima da parte di membri del Centro di ricerca "Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali" dell'Università degli Studi di Teramo afferenti ai settori scientifico-disciplinari IUS/08 e IUS/09.

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2024 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio del Librai 39
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-918-3

INDICE

<i>Prefazione</i> MICHELE DELLA MORTE, ANGELA MUSUMECI	9
<i>Introduzione</i> MICHELE BARONE, OMAR MAKIMOV PALLOTTA	11
<i>SEZIONE I - Stato apparato e Stato comunità nelle nuove dinamiche del processo di integrazione</i>	
<i>“Dal governo al governare”: continuità e discontinuità negli equilibri costituzionali più recenti</i> MARIA ANTONELLA GLIATTA	25
<i>Spazio, tempi e ruolo del Parlamento nel processo di integrazione europea</i> ANDREA PIACENTINI VERNATA	39
<i>Regioni ed enti locali nelle nuove dinamiche del processo di integrazione europea</i> GIULIANO SERGES	79
<i>Dal Fiscal compact al Next Generation. La revisione costituzionale alla prova dei vincoli europei</i> ILARIA ROBERTI	89
<i>I partiti e il NGEU: riflessioni intorno al ruolo delle</i>	

<i>“macchine per fabbricare passioni” ai tempi della crisi della rappresentanza</i> MARIA CATERINA AMOROSI	125
<i>Realtà e prospettive della rappresentanza sindacale nel contesto dell’Unione europea</i> MATTEO DI SIMONE	149
<i>Stato e società alla prova del Next Generation EU: Stato sociale, società solidale e integrazione europea</i> FRANCESCA PARUZZO	167
<i>La nuova fase dell’integrazione europea tra comunità e apparati</i> LAURA RONCHETTI	191
 SEZIONE II - <i>Costituzione economica e diritti nelle nuove dinamiche del processo di integrazione</i>	
<i>L’incerta legittimità della disciplina sugli aiuti di Stato come segno di un’Europa incompiuta</i> MICHELE BARONE	205
<i>L’Unione europea dinnanzi all’emergenza. Criticità di un modello ormai consolidatosi</i> MARIA CHIARA GIRARDI	231
<i>Transizione ecologica e Costituzione economica nella dimensione nazionale ed europea: convergenze e divergenze</i> OMAR MAKIMOV PALLOTTA	251
<i>Il debito comune europeo, da Maastricht alla guerra</i> FEDERICO LOSURDO	295

<i>Indice</i>	7
<i>La resilienza nel segno del mercato come costante del processo di integrazione europea. Per una nuova fase è necessario un nuovo modello di sviluppo</i> ALESSANDRA ALGOSTINO	319
<i>Next Generation EU e transizione economica. Alla ricerca di un nuovo modello di sviluppo</i> ANGELA MUSUMECI	339
<i>Postfazione</i> GAETANO AZZARITI	375
<i>Gli Autori</i>	397

Prefazione

Il convegno su *La nuova fase dell'integrazione europea*, di cui oggi si pubblicano gli Atti, è stato concepito e organizzato da giovani costituzionalisti che si sono dimostrati capaci di rompere gli indugi, impegnandosi collettivamente per un ambizioso obiettivo intellettuale.

Con grande piacere e con un pizzico di orgoglio abbiamo deciso, quindi, di garantire il nostro supporto a questa loro iniziativa, il cui esito si è rivelato di apprezzabile rilievo.

Ringraziamo sentitamente il Centro di Ricerca interdisciplinare su Governance e Public Policies dell'Università degli Studi del Molise, diretto dal Professor Gianmaria Palmieri, il Centro di Ricerca "Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali" dell'Università degli Studi di Teramo, diretto dal Professor Enzo Di Salvatore e tutti gli autorevoli studiosi che hanno partecipato al Convegno e alla pubblicazione dei suoi Atti.

Campobasso-Teramo, gennaio 2024

Michele Della Morte

Angela Musumeci

Introduzione

L'idea di un Convegno su *La nuova fase dell'integrazione europea* nasce da una sorta di senso di "responsabilità generazionale" che noi organizzatori abbiamo scoperto di condividere, attraverso un lungo percorso di confronto che affonda le radici negli anni del dottorato e che riteniamo non isolato tra coloro che appartengono alle generazioni più giovani.

La sensazione di irriducibile incompiutezza che accompagna qualunque riflessione intorno all'Unione europea ci ha spinto a "buttare il cuore oltre l'ostacolo" e a promuovere un dibattito che non può non vedere la partecipazione attiva – e forse centrale – di chi appartiene alle generazioni più giovani, su cui grava la responsabilità di determinare il futuro dell'Unione.

Il Convegno si è svolto in occasione del trentennale dell'approvazione del trattato di Maastricht: come allora, il processo di integrazione europea vive anche oggi una fase di svolta, da cui probabilmente dipenderà la sua direzione per i prossimi trent'anni.

Il titolo prescelto non intende assumere una valenza soltanto *descrittiva*, ma ha lo scopo di segnalare anche un'impellente necessità: senza una svolta radicale, infatti, l'Unione europea rischia di ritrovarsi su un binario morto, massimamente esposta a processi disgregativi. Pertanto, la spinta verso il sogno di una Europa unita impresso nel

Manifesto di Ventotene, in cui pace e giustizia tra le Nazioni non fossero più minacciate, necessita, oggi, di essere rinnovata.

Questo sogno, maturato durante gli orrori della Seconda Guerra mondiale, ha trovato, subito dopo, una delle sue più chiare espressioni nell'articolo 11 della Costituzione italiana. Non solo l'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma anche il processo di integrazione europea erano pienamente inseriti nel solco segnato da questo articolo, come la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di segnalare in più occasioni.

Cionondimeno, come si diceva, i discorsi che riguardano l'integrazione europea sono connotati da un irriducibile senso di incompiutezza che, in effetti, corrisponde alla realtà: essa non ha dato luogo a un soggetto pienamente formato, ma rimane ancora un "*processo*" in continuo divenire.

Invero, il "sogno europeo" si è dovuto sempre scontrare con difficoltà concrete: tra queste, si segnalano la reticenza degli Stati a cedere porzioni sempre più significative della propria sovranità e una situazione internazionale in continuo mutamento, ma comunque sempre connotata da dinamiche di conflittualità tra grandi potenze dominanti. Tutto ciò ha impedito che l'Unione europea assumesse la forma di uno Stato federale – obiettivo del Manifesto di Ventotene –, relegando il processo di integrazione a un ambito prevalentemente economico, il meno incompatibile con gli ostacoli appena segnalati.

Eppure questo sogno non è svanito. L'integrazione economica europea è comunque progredita sino a un punto tale da suggerire la necessità, quasi "naturale", di dare avvio anche a una tipologia di integrazione più prettamente politica. Ne sono esempio le diverse Carte che sanciscono le "libertà positive" accanto a quelle "negative", a par-

tire dalla Carta di Nizza. Eppure, le competenze europee legate alla garanzia delle libertà positive hanno stentato ad affermarsi e, con esse, l'unico vero perno attorno al quale una comunità "nazionale" potrebbe effettivamente unirsi: il principio di solidarietà.

Recentemente, tale stato di cose ha altresì subito lo shock pandemico: una crisi simmetrica riguardante tutti gli Stati membri, che – più ancora della crisi economica del 2008-2012 – ha spinto alla ricerca di soluzioni *comuni* per l'uscita dall'emergenza sanitaria ed economica. Alla luce della nuova, impellente esigenza di unità scaturita da tale *impasse* – cui si è aggiunta la grave crisi bellica – abbiamo avvertito, come studiosi e cittadini appartenenti alla generazione più giovane, la responsabilità di contribuire all'impegno intellettuale volto alla comprensione dello stato attuale del processo di integrazione europea e dei suoi possibili sviluppi.

Nell'ideare il Convegno, siamo partiti dal presupposto che tale processo stia attraversando una *nuova fase*, stimolata dall'insostenibilità dello *status quo* nell'ambito del nuovo contesto di crisi, in cui la forma di organizzazione *statuale* ha trovato una rinnovata centralità nel panorama globale.

La riflessione sul processo di integrazione europea ci è apparsa di indubbio interesse costituzionalistico. L'Europa, infatti, rimane ancora *costituenda* e l'analisi degli elementi che possano provocare dinamiche disgregative – ovvero, al contrario, innescare una fase costituente – e l'esame della *democraticità* di tali processi sono senz'altro di competenza del costituzionalista.

Ebbene, questa *nuova fase dell'integrazione europea* consiste in un avanzamento ovvero in una regressione? I brillanti interventi succedutisi nell'ambito del Convegno e

raccolti in questi Atti hanno offerto elementi preziosi per proporre una risposta a tale quesito.

Andrea Piacentini Vernata ha esaminato il ruolo giocato dal Parlamento italiano, in particolare nella fase di predisposizione e, poi, di attuazione del PNRR, evidenziando come il raggio d'incisività dei poteri di stimolo, indirizzo e controllo dell'Assemblea rappresentativa sarà destinato sempre più ad assottigliarsi in nome di un programma pluriennale di legislazione che, vuoi per ragioni di contingenza vuoi per ragioni di opportunità, essa sarà chiamata solo a vidimare.

Maria Antonella Gliatta si è concentrata su talune recenti tendenze che hanno interessato da un lato i processi di produzione normativa (con particolare riguardo all'uso dei decreti-legge e dei dPCm nella prassi istituzionale più recente) e, dall'altro lato, la *governance* delle politiche di sviluppo: in particolare, con riguardo a quest'ultimo piano, l'Autrice pone bene in evidenza come il recente moltiplicarsi di schemi di *governance* lontani dal modello di cui all'art. 95 Cost. – si pensi al PNRR o al c.d. “Piano Mattei” – non debba considerarsi una semplice “tappa” dell'ormai noto percorso di rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio dei ministri, bensì l'avvio di una fase del tutto nuova di trasformazioni istituzionali, capaci di mettere ulteriormente in pericolo la centralità parlamentare e la rappresentanza democratica.

Giuliano Serges si è soffermato sul tema delle autonomie territoriali e sul rilievo delle medesime nella vicenda dell'integrazione europea, riflettendo in particolare sul ruolo riservato alle regioni nell'ambito del PNRR. Nel contributo si evidenzia come, nonostante *dal punto di vista formale* il coinvolgimento delle medesime appaia ampio e minuziosamente regolato, *dal punto di vista sostanziale*

l'Italia si riveli lo Stato con il più basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali, almeno per quanto concerne la fase di programmazione del PNRR (come evidenziato in uno studio del Comitato europeo delle regioni pubblicato nel 2021).

Ilaria Roberti ha analizzato il problema del ricorso alla revisione costituzionale al fine di recepire i dettami del *Fiscal compact* e del *Next Generation EU*. In particolare, l'Autrice ha indagato le diverse ragioni che hanno condotto al ricorso alla procedura di cui all'art. 138 Cost. da un lato per adeguare l'ordinamento alle regole *extra*-UE contenute nel *Fiscal compact* e, dall'altro, (anche) per permettere l'allineamento dell'ordinamento ad un atto europeo – il *Next Generation EU* – che aveva comunque già trovato una trasposizione in sede di normazione ordinaria (tramite il PNRR e gli atti normativi di attuazione del Piano stesso).

Laura Ronchetti ha preso in esame la nuova fase dell'integrazione europea a partire dal rapporto tra due categorie classiche del diritto costituzionale, ovvero quelle di “Stato comunità” e “Stato apparato”. Ripercorrendo le problematiche giuridiche poste dalle tre emergenze che l'Unione e i suoi Stati membri si sono trovati ad affrontare (climatica, pandemica, bellica), l'Autrice perviene alla seguente conclusione: a nulla servirebbe procedere con complesse riforme delle istituzioni rappresentative a livello europeo al fine di ridar loro centralità, se tali riforme non saranno accompagnate da un percorso volto a garantire che queste siano anche espressione del pluralismo politico che attraversa la loro “base di riferimento”.

La riflessione di Caterina Amorosi ha preso le mosse dalla constatazione di una diffusa crisi di fiducia nella democrazia rappresentativa ed evidenzia il tendenziale affermarsi, nel contesto europeo, di una democrazia deciden-

te. Il PNRR costituirebbe una chiara espressione di tale tendenza, rappresentando il risultato quasi esclusivo della volontà dell'esecutivo, in mancanza di un reale processo partecipativo e collaborativo che coinvolgesse il Parlamento e quindi i partiti nella fase di strutturazione del Piano medesimo. Amorosi ha rilevato, inoltre, come la stessa composizione della c.d. Cabina di regia PNRR sia stata modellata senza tener conto dell'esigenza di garantire la massima partecipazione politica (prevedendo, ad esempio, la presenza dei delegati dei partiti rappresentati in Parlamento, nell'ottica di coinvolgerli nel dibattito e nell'attuazione del Piano).

Matteo Di Simone ha analizzato la c.d. dimensione sovranazionale del sindacato e il processo di europeizzazione del fenomeno sindacale, evidenziando come le organizzazioni sindacali (nazionali) siano state capaci di apportare un contributo fondamentale alla costruzione della dimensione sociale europea. Tuttavia, al netto della presenza di una Confederazione europea dei sindacati, Di Simone ha evidenziato come si sia ancora lontani dall'emersione di un soggetto sindacale autenticamente federale, che non sia cioè un raggruppamento di sindacati nazionali ad esso aderenti sulla base di una particolare visione del mondo, ma, piuttosto, un'organizzazione realmente radicata nella società civile europea – magari attraverso una qualche forma di mandato rappresentativo – in grado altresì di esprimere un'autonoma capacità di mobilitazione per iniziative di lotta a livello europeo.

Francesca Paruzzo, partendo dall'analisi dello sconvolgimento cui è stato sottoposto il sistema sociale europeo – già fortemente provato da problematiche strutturali – a seguito della pandemia (perdita di un milione di posti di lavoro, aumento del numero di lavoratori poveri, indebo-

limento dei sistemi sanitari e socio-assistenziali), ha offerto un'ampia disamina del ruolo essenziale giocato in tale contesto dal Terzo settore. In particolare, secondo l'Autrice, il *Next Generation EU* potrebbe costituire l'occasione per dare nuovo impulso alla costruzione di uno stato sociale europeo – finora inimmaginabile – e per il riconoscimento del ruolo che il Terzo settore può avere al suo interno, a fronte di un concetto forte di diritti sociali da porre al centro del processo di integrazione.

Federico Losurdo ha preso in esame i più recenti passi compiuti dall'UE, in particolare dopo lo scoppio della pandemia, verso forme di indebitamento comune, calando tali nuove misure entro il nuovo contesto geopolitico, caratterizzato in particolare dal conflitto russo-ucraino. Si tratterebbe di interventi di natura emergenziale e non permanente: forme stabili di indebitamento comune sarebbero possibili soltanto ripensando radicalmente il principio *no taxation without representation*, fondandolo su un qualche elemento identitario, diverso da quelli tradizionali (popolo, Stato, Nazione), in grado di legittimare agli occhi dei cittadini europei gli effetti redistributivi tra i bilanci nazionali sottesi all'eventuale messa in comune del debito in via permanente.

La riflessione di Michele Barone è partita dal presupposto che la crisi pandemica ha reso necessaria l'intensificazione dell'utilizzo di strumenti di intervento pubblico nell'economia al fine di rimediare alla crisi economica che ne è derivata. Tra questi si collocano i cosiddetti "aiuti di Stato", che l'articolo 107 del TFUE definisce in generale incompatibili con il mercato interno. L'ampio ricorso a questo strumento da parte degli Stati membri europei per far fronte alla crisi economica generata dalla pandemia avrebbe posto in evidenza le significative criticità della

normativa in materia di aiuti di Stato, specie in relazione alla conformità al principio di eguaglianza. L'Autore, dopo averle analizzate, giunge alla conclusione che esse siano dovute non solo e non tanto a una mera formulazione discutibile della disciplina, bensì, principalmente, alla struttura stessa dell'Unione europea. Le problematiche relative a tale disciplina, pertanto, rifletterebero quelle di fondo inerenti all'Unione e sarebbero ad esse strettamente legate, non potendo trovare soluzione finché il processo di integrazione europea rimarrà incompiuto.

Maria Chiara Girardi, muovendo dalla risposta dell'Unione europea all'emergenza da Covid-19 e alle relative conseguenze economiche, si è soffermata sulle dinamiche intergovernative dell'Unione e sul ruolo preponderante degli organi tecnici, evidenziando le disfunzioni del modello rappresentativo europeo e riflettendo sulle possibili soluzioni, tenuto conto che tale tendenza riflette dinamiche diffuse anche a livello nazionale.

Alessandra Algostino, prendendo in esame la dimensione nazionale (governance del PNRR) e sovranazionale (*Fiscal compact*, *Next Generation EU* etc.) parla di "ristrutturazione" dell'integrazione, sempre improntata al modello di sviluppo canonico, ovvero l'economia sociale di mercato fortemente competitiva (modello capace di scardinare la connotazione conflittuale e sociale della democrazia). L'Autrice ha criticato il "lessico" della ristrutturazione (transizione, resilienza), evidenziando come, per potersi davvero parlare di "nuova fase", si dovrebbe opporre al realismo capitalista imperante un realismo emancipante che non si accontenti della resilienza, ma che aspiri alla rivoluzione; che non si limiti alla transizione, ma alimenti una vera trasformazione. In una nuova fase dovrebbero mutare i presupposti, la direzione, la struttura e la sovrastruttu-

ra: in un'espressione, il modello di sviluppo. Tra le misure proposte, l'implementazione di una politica monetaria che sia strumentale ad un'efficace politica sociale e, infine, la cancellazione del debito da parte della BCE.

Angela Musumeci ha concentrato la sua attenzione sul *Next Generation EU* e sull'imponente processo di transizione economica da questo innescata. In particolare, Musumeci ritiene che l'aspetto maggiormente qualificante l'attuale fase di transizione sia la programmazione economica: non già, però, come conosciuta in passato nell'ordinamento italiano, bensì come metodo per l'individuazione di una nuova *governance* economica capace di gestire, in forma partecipata e trasparente, il programma straordinario di finanziamenti avviato in sede eurounitaria, anche nella prospettiva della realizzazione del progetto europeo di una società sostenibile e resiliente. Una programmazione che si traduce in un'attività di indirizzo tecnico e rinforzato insieme e che si caratterizza, a livello procedimentale, per il confronto dialettico costante tra i governi degli Stati membri e le istituzioni europee.

Omar Makimov Pallotta, prendendo le mosse dalla nozione di transizione ecologica, ha evidenziato come questa richieda un mutamento radicale del modello di sviluppo in ciascun contesto ordinamentale ove essa si imponga. Tale mutamento si tradurrebbe, nel quadro eurounitario, in una (temporanea?) deroga al regime ordinario di divieto di aiuti di Stato e nell'emersione di un nuovo obiettivo di garanzia di salute degli ecosistemi: novità che determinano una torsione della Costituzione economica europea, fondata sulla concorrenza, sul mercato e sulla preminenza del pilastro economico dello sviluppo sostenibile (a danno di quello ambientale). A differenza di quanto accaduto sul piano sovranazionale, nel contesto italiano il mutamento di

paradigma imposto dalla transizione ecologica si è tradotto anche in una revisione della Costituzione e, in particolare, del “cuore” della Costituzione economica italiana, ovvero l’art. 41. Ciononostante, l’intervento riformatore non sembrerebbe comunque in grado di determinare una funzionalizzazione *ab initio* della libertà di iniziativa economica e, dunque, l’emersione di un’economia “per l’ambiente”.

In conclusione, se fino al *Next Generation EU* un cauto ottimismo circa le possibilità di avanzamento del processo di integrazione verso la formazione di uno Stato federale avrebbe potuto ritenersi fondato (un debito comune rafforza il vincolo di unità), la scarsa consistenza e rilevanza dell’Unione rispetto alla gestione delle crisi belliche – in un contesto internazionale connotato da una brusca riemersione delle dinamiche di potenza – può far ragionevolmente propendere per una visione più pessimistica, emersa diffusamente, pur con diversità di accenti, dalle relazioni.

Il presupposto da cui è scaturito il Convegno, tuttavia, sembra di perdurante attualità: l’Unione europea è a un punto di svolta, a causa dell’insostenibilità dello *status quo* del processo di integrazione, dimostrata dalla sua inadeguatezza rispetto alle principali sfide del nostro tempo. In altre parole, il processo di integrazione sembra dinanzi all’alternativa secca tra avanzamento o regressione: *tertium non datur*.

Pertanto, dinanzi a un concreto rischio disgregativo e al conseguente tramonto del sogno alla base del Manifesto di Ventotene, il pessimismo della ragione non può considerarsi fine a se stesso, ma dovrebbe rivelarsi funzionale a un ottimismo della volontà che non è e non può essere appannaggio esclusivo della politica, ma che dovrebbe riguardare anche la scienza e specialmente quella costituzionalistica. Essa non può limitarsi a evidenziare le criticità di

un determinato processo socio-politico e giuridico, ma ha anche l'onere di indicare modalità e condizioni per renderlo *effettivamente possibile e democratico*. Il Convegno e questo Volume che ne raccoglie gli Atti rappresentano un tentativo in questa direzione.

Ringraziamo sentitamente i Maestri che ci hanno guidato in questa avventura, i Professori Michele Della Morte, Enzo Di Salvatore e Angela Musumeci; il Centro di Ricerca interdisciplinare su Governance e Public Policies dell'Università degli Studi del Molise, diretto dal Professor Gianmaria Palmieri, che ha reso possibile la realizzazione del Convegno e il Centro di Ricerca "Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali" dell'Università degli Studi di Teramo, diretto dal Professor Enzo Di Salvatore, che, in collaborazione con il primo, ha consentito la pubblicazione di questo Volume; tutte le Autrici e gli Autori e il Professor Gaetano Azzariti che ha svolto le considerazioni conclusive: la loro partecipazione ci ha onorato. Ringraziamo, infine, in modo altrettanto sentito il Comitato dei giovani costituzionalisti dell'Associazione "Gruppo di Pisa", che ha patrocinato gratuitamente il Convegno e Giacomo Palombino, che ha collaborato con noi alla sua ideazione e realizzazione.

Campobasso-Teramo, gennaio 2024

Michele Barone

Omar Makimov Pallotta

SEZIONE I

*Stato apparato e Stato comunità
nelle nuove dinamiche del processo di integrazione*

*“Dal governo al governare”: continuità e discontinuità
negli equilibri costituzionali più recenti*

MARIA ANTONELLA GLIATTA

SOMMARIO: 1. Uso delle fonti e trasformazioni della forma di governo. – 2. Due indizi: l'uso dei dPCm durante l'emergenza pandemica. – 3. ...segue: salvo intese e rideliberazioni dei decreti-legge nella prassi istituzionale più recente. – 4. La *governance* delle politiche di sviluppo: verso la stabilizzazione di un modello?

1. *Uso delle fonti e trasformazioni della forma di governo*

La mia relazione tenta di rispondere all'interrogativo sollevato circa gli effetti che la gestione della pandemia, prima, e la programmazione della ripresa economico-sociale, poi, hanno avuto sul Governo quale organo costituzionale. La tesi che proverò a sostenere è che tanto la gestione dell'emergenza sanitaria quanto la pianificazione degli interventi economici più recenti (PNRR, Decreto Sud, Piano Mattei, etc..) pur rappresentando molti elementi di totale continuità con le trasformazioni istituzionali che da decenni interessano il modello costituzionale italiano della forma di governo, possono essere considerati come un salto di qualità importante nella modifica degli equilibri costituzionali.

Certamente l'emergenza sanitaria, prima, e quella economica, in seguito, hanno continuato a correre lungo le linee ormai note tracciate dal cambiamento istituzionale avvenuto all'insegna del rafforzamento del Governo e del suo vertice e del ridimensionamento della centralità par-

lamentare. Sia durante l'epidemia da Covid-19 che nella fase successiva, il rapporto Governo-Parlamento ha senza dubbio subito gli effetti di un ulteriore accentramento decisionale che – non a caso – è stato oggetto di moltissime analisi¹. Se, quindi, per molti versi entrambi gli accadimenti presentano numerosi punti di continuità con le trasformazioni già avvenute, per altri celano aspetti nuovi che meritano di essere indagati.

Il mio intervento si concentrerà brevemente su due profili, uno attinente ai processi di produzione normativa, l'altro attinente alla tendenza alla stabilizzazione di una struttura di *governance* parallela al circuito Governo-Parlamento nei più recenti interventi legislativi per lo sviluppo economico. Alcune recenti tendenze circa l'uso delle fonti – primarie e non – e la stessa strutturazione dell'apparato di governo del PNRR, infatti, mettono in evidenza significativi elementi di discontinuità che approfondiscono la crisi del modello costituzionale e rendono insufficiente o perlomeno parziali le letture che riconducono al rafforzamento del vertice di governo motivazioni e cause delle trasformazioni istituzionali avvenute.

2. *Due indizi: l'uso dei dPCm durante l'emergenza pandemica*

Il primo indizio della presenza di elementi di discontinuità nelle trasformazioni istituzionali avvenute nel periodo più recente è rappresentato dal massiccio ricorso ai

¹ Tra i tanti, G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale di eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020.

decreti del Presidente del Consiglio, a partire dall'emergenza sanitaria². È questo, invero, un profilo ampiamente indagato dalla dottrina, rappresentando uno dei nodi principali della gestione dell'emergenza sanitaria. Tuttavia, le analisi hanno riguardato più spesso il rapporto fra la fonte e i principi costituzionali di legalità e di garanzia dei diritti³, meno il rapporto fra la stessa e l'organizzazione di governo. Eppure, il ricorso ai dPCm rivela importanti elementi di novità negli equilibri di governo che ho provato a sintetizzare nel titolo della mia relazione: “dal governo al governare”, per intendere il significativo avvicinamento a modelli decisionali propri della *governance*, in specie per quanto riguarda: 1) l'atipicità dei procedimenti; 2) la pluralità dei soggetti coinvolti; 3) il metodo della consultazione utilizzato⁴.

L'analisi del procedimento di adozione dei dPCm – pur parziale per via della atipicità della fonte⁵ – rivela trasformazioni istituzionali in parte nuove, non del tutto

² M. RUBECCHI, *I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *Federalismi.it*, 27/2021; L. CASTELLI, *Tra «disporre» e «provvedere»*. *I dpcm pandemici al test di normatività*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022.

³ G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020; A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2020.

⁴ Per una definizione di *governance*, tra i tanti, A. ARIENZO, G. BORRELLI, *Emergenze democratiche ragion di stato*, *governance, gouvernementalité*, Napoli 2012, spec. 44 ss.

⁵ Più ampiamente sul tema V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2011; F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali «non aventi natura regolamentare»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003; M. GIANNELLI, *I decreti di «natura non regolamentare». Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

riconducibili al solo rafforzamento del vertice di governo. L'insufficienza della lettura potrebbe dirsi presidenzialista del ricorso ai decreti è dimostrata – come si diceva – da alcune caratteristiche ricorrenti nei loro procedimenti di approvazione: in primo luogo tempi lunghi per la conclusione dell'*iter* e frequente ricorso a moduli complessi fatti di concerti, intese, pareri, etc. Ciò conforta l'idea che esistano cause e motivi ulteriori del ricorso alle fonti non regolamentari, non coincidenti né con ragioni collegate al tempo⁶, né con quelle collegate al rafforzamento del capo, del *leader*, del vertice di governo. La maggiore frequente adozione di dPcM, non limitata al più noto periodo pandemico⁷, descrive perfettamente le trasformazioni che hanno interessato il Governo nel corso delle legislature repubblicane. I modi e le forme di utilizzo dei dPcM restituiscono un certo funzionamento del Governo nelle relazioni fra Ministri e tra questi e il Presidente del Consiglio che subisce profondi mutamenti rispetto al modello costituzionale di cui all'art. 95 Cost⁸. La prassi di adozione rivela un utilizzo non scontato, ovvero non sempre monocratico della fonte, come pure la sua configurazione tipica farebbe naturalmente pensare. Al contrario, il ricorso ai decreti presidenziali sembra confortare la progressiva stabilizzazione di un modello che potremmo definire di cooperazione *non* collegiale tra i Ministri e tra questi e il Presidente del Con-

⁶ Sulla questione mi sia concesso il richiamo al mio *L'uso dei dpcm nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021.

⁷ M. RUBECCHI, *I d.P.C.m della pandemia*, cit., spec. 187 ss.

⁸ Più recentemente, sulla complessità della disposizione costituzionale, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli 2018, 120.

siglio o – ancora più chiaramente – di *governance* che apre a più di una riflessione.

I procedimenti di adozione dei dPCm suggeriscono l'avvio di trasformazioni istituzionali in parte nuove che rivelano una crisi della collegialità intesa come assemblearismo e l'affermazione di una collegialità intesa come decisione di *governance*⁹.

Gli indizi in questo senso sono molteplici: l'atipicità – caratteristica dei meccanismi di *governance* – è un dato facilmente accertabile nei procedimenti di approvazione dei dPCm, che per questo motivo non possono essere inquadrati in un tipo; il pressoché sistematico ricorso al modello del concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze che finisce per dilatare gli stessi tempi di approvazione; la frequente adozione – in specie nel periodo dell'emergenza sanitaria – dei dPCm con la formula “sentito il Ministro”; il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non: le Regioni, le organizzazioni sindacali, gli enti attuatori, etc. Essi ripetono un modello cooperativo, plurale¹⁰ ma non collegiale, così come è, invece, inteso dalla Costituzione italiana.

⁹ Sulla *governance*, tra i tanti e di recente, A. ALGOSTINO, *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto. Studio sulla trasformazione del diritto*, Torino 2018, 26 ss., 200, 201, 202, 205, 206. Sulla *governance* europea, A. CANTARO, *Lo “Stato” europeo. La governance dell'Unione come potere economico governamentale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2016; G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Rivista AIC*, 1/2020.

¹⁰ Più ampiamente sul rapporto fra *governance* e partecipazione degli attori istituzionali e non, R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, Testo della relazione tenuta al Convegno “*Il federalismo come metodo di governo. le regole della democrazia deliberativa*” (Trento 25-26 novembre 2010).

Non è questa la sede per una riflessione approfondita sugli aspetti procedurali che caratterizzano l'approvazione dei dPCm¹¹, ma è appena il caso di sottolineare quanto chiaramente i profili brevemente accennati descrivano le trasformazioni che hanno riguardato e riguardano la decisione di governo. All'interno del Consiglio dei ministri, essa non appare in prevalenza espressione di una decisione collegiale, ma più spesso dell'interlocuzione tra il Presidente e sedi ministeriali privilegiate. Molte ragioni di tali trasformazioni sono da rinvenirsi nella posizione asimmetrica assunta via via dal Ministro dell'Economia e delle Finanze: impossibili qui da esporre, indagate già da tempo dalla dottrina¹² ed in seguito accentuate dal ruolo progressivamente assunto nell'interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea¹³. La frammentazione della collegialità governativa in relazioni consiliari bi- o trilaterali gestite dal *super* Ministero dell'Economia ha avuto inevitabili effetti sui modi di elaborazione degli atti governativi e offre spiegazioni ulteriori ed in parte nuove ad un certo utilizzo delle fonti non regolamentari.

Non è un caso che la più avveduta dottrina, nell'interpretazione delle più recenti trasformazioni istituzionali, faccia riferimento al progressivo consolidamento di un

¹¹ M. GIANNELLI, *I decreti di "natura non regolamentare"*, cit.

¹² S. RODOTÀ, *La circolazione delle informazioni nell'apparato di governo*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Analisi e prospettive*, Milano 1977, 80 ss., spec. 84, quando rileva «l'esistenza di fortissimi dislivelli all'interno dell'apparato di governo, ai quali contribuisce in modo notevole la distribuzione delle informazioni». Le sedi individuate come privilegiate sono il Ministero del Tesoro, dell'Interno, della Difesa.

¹³ M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), con la collaborazione di R. PERRONE, *Il Governo tra tecnica e politica*. Atti del seminario di Como 20 novembre 2015, Napoli 2016, 54.

“*inner Cabinet*”, ovvero di un gabinetto ristretto, di assoluta fiducia del Presidente del Consiglio, titolare in via prioritaria del compito di esercitare l’indirizzo politico-finanziario del Paese¹⁴; ciò conserva un’importanza significativa per i consueti intrecci fra equilibri di governo e forma della produzione normativa.

3. ...segue: *salvo intese e rideliberazioni dei decreti-legge nella prassi istituzionale più recente*

Il secondo indizio che suggerisce l’esistenza di elementi di discontinuità nelle trasformazioni istituzionali più recenti riguarda il livello di normazione primaria e più precisamente l’uso dei decreti-legge. Che la decretazione d’urgenza abbia rappresentato la più importante sede di rafforzamento del Governo in Parlamento è constatazione risalente in dottrina¹⁵, come quella che sottolinea l’allonta-

¹⁴ C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 55.

¹⁵ La letteratura sull’uso e sull’abuso della decretazione d’urgenza è ampissima; tra i molti e senza pretesa di esaustività, L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1958, 558 ss.; ID., *Art. 77*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1979, 69 ss.; C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano 1962, vol. XI, 847 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Diritto e Società*, 2/1973, 351 ss.; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino 1994, vol. IX, 123 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino 1999, 141 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, 267 ss. Da ultimo, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino 2017, spec. 118 ss. e 136 ss.; C.F. FERRAJOLI,

namento dalle regole costituzionali e i suoi abusi. Eppure, i più recenti utilizzi del decreto-legge mostrano elementi ulteriori ed ancora una volta coincidenti con una significativa trasformazione del Governo quale organo costituzionale e con l'assunzione di modelli decisionali – potrebbe dirsi – a geometrie variabili che riproducono alcuni aspetti tipici della decisione di *governance*: atipicità, informalità, pluralismo dei soggetti di volta in volta coinvolti.

Ancora una volta non è questa la sede per un'analisi sulla prassi della decretazione d'urgenza, ma basti il richiamo a quelle più recenti deroghe procedimentali che, eludendo la collegialità governativa, modificano le relazioni all'interno del Consiglio dei ministri ed incidono sulle forme della decisione. Si pensi alla prassi dell'esame dei decreti "fuori sacco", ovvero dell'esame istruttorio di quei provvedimenti non preventivamente inseriti all'ordine del giorno del c.d. Preconsiglio, al mancato rispetto del termine di due giorni tra le riunioni del Preconsiglio e quelle del Consiglio dei ministri oppure alla mancata o tardiva diramazione dei testi dei decreti in vista della riunione del Preconsiglio¹⁶. Ognuna di queste deroghe al regolamento interno del Consiglio dei ministri rappresenta anche e soprattutto un indebolimento del principio collegiale già nella fase di esame istruttorio degli schemi dei decreti-legge. Le medesime criticità attengono, poi, all'esame consiliare: anche qui si riviene la prassi dell'approvazione dei decreti "fuori sacco" e frequente è la mancata o tardiva diramazio-

Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare italiana, Napoli 2018, 358 ss.

¹⁶ Su queste prassi diffusamente A. MARCHETTI, *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, spec. 18 ss.

ne dei testi dei decreti in vista della riunione del Consiglio dei ministri.

Come è stato efficacemente sottolineato, ognuna di queste deviazioni dall'*iter* procedimentale previsto rivela come «la deliberazione in Consiglio dei ministri appare ridursi talvolta ad un mero adempimento formale all'esito di un lungo processo decisionale che ha coinvolto effettivamente solo una parte dell'esecutivo»¹⁷. La rassomiglianza a moduli di decisione di *governance* è qui data dalla flessibilità della composizione del collegio che effettivamente decide: i ministri competenti di volta in volta «in relazione al contenuto del provvedimento, salvo i concerti richiesti e concessi in sede di Preconsiglio»; la deliberazione in Consiglio diventa una forma di cooperazione ristretta su cui si accentua il ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio.

Meritano, poi, specifica menzione le distorsioni che riguardano finanche la fase successiva alla deliberazione consiliare e che hanno riguardato l'approvazione di decreti assai significativi per la legislatura in corso. Mi riferisco ai casi in cui la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto-legge avviene con estremo ritardo rispetto alla sua approvazione in Consiglio dei ministri per due motivi: o perché l'approvazione del decreto è avvenuta secondo la formula ormai nota del «salvo intese» o perché si è addirittura proceduto ad una nuova successiva deliberazione del testo.

Sulla prima ipotesi, ovvero sul c.d. salvo intese¹⁸ – a parte le possibili motivazioni tecniche legate alla necessità

¹⁷ Ivi, 23.

¹⁸ A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019.

di apportare modifiche o integrazioni sul contenuto politicamente definito in sede consiliare – emerge un utilizzo pubblicitario o *spot* del decreto-legge da parte del Governo (c.d. decreti copertina)¹⁹; per quanto qui maggiormente interessa, l'attività successiva alla deliberazione finisce per coinvolgere solo una parte del collegio. Sulla seconda ipotesi, ovvero sulla successiva seconda deliberazione del decreto, il Governo procede ad una c.d. ridelibera²⁰, approfittando del ritardo nella pubblicazione dei testi in Gazzetta ufficiale. È avvenuto in relazione alla disciplina dell'immigrazione: le modifiche riguardanti il trattenimento amministrativo dei migranti approvate il 18 settembre 2023 sono incredibilmente confluite in un precedente decreto legge (c.d. decreto Sud) già approvato il 7 settembre e già sottoposto all'esame del Presidente della Repubblica. Il decreto precedente, non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, viene rideliberato integrato con le nuove norme in materia di immigrazione. Non è difficile immaginare che la successiva deliberazione sia avvenuta in ossequio ad un significato della collegialità del tutto peculiare. Anche per le fonti primarie, quindi, paiono strutturarsi procedimenti atipici e flessibili che rispondono alle esigenze politiche che di volta in volta riguardano la maggioranza di governo e che non sono inquadrabili solo nel rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, riferendosi a trasformazioni ancora diverse del modello costituzionale.

¹⁹ Da ultimo, L. BARTOLUCCI, A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

²⁰ Sulla rideliberazione, M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019: dall'emanazione differita alla "doppia" deliberazione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2019.

4. *La governance delle politiche di sviluppo: verso la stabilizzazione di un modello?*

Le tendenze più recenti che interessano i processi di produzione normativa, primaria e non, brevemente descritti, hanno trovato – poi – una loro stabilizzazione in alcuni importanti interventi legislativi. La recezione legislativa di molte delle trasformazioni istituzionali sottese ad un certo uso delle fonti è tale da suggerire la assoluta peculiarità del momento e la discontinuità rispetto ai processi di cambiamento che pure hanno interessato il modello costituzionale a partire dagli anni della c.d. seconda Repubblica.

Tra essi non ci si può che riferire al modello di *governance* strutturato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Gli effetti del PNRR sulla forma di governo sono tanti e già ampiamente indagati dalla dottrina²¹, per cui risulta superfluo un richiamo in questa sede. Ai fini del nostro discorso risulta, però, utile una considerazione. L'assetto istituzionale predisposto dal piano è senza dubbio in una certa continuità rispetto al *trend* di rafforzamento del Presidente del Consiglio che la dottrina da tempo ha messo in rilievo²², ma il salto qualitativo o lo scarto si consuma nella misura in cui viene stabilizzato un modello di

²¹ C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, 3/2022; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18/2021.*

²² Tra tutti, G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino 2000; ID., *Critica alla democrazia identitaria*, Roma-Bari 2005.

decisione governativa che – lontano dal modello dell'art. 95 Cost. – presenta molte delle caratteristiche proprie della decisione di *governance*. Al rischio di ripetere cose già dette, può sottolinearsi come: 1) gli organi previsti hanno natura (o meglio composizione) flessibile. La Cabina di regia, ad esempio, è presieduta dal Presidente del Consiglio ed è composta di volta in volta dai Ministri competenti ed eventualmente dai Presidenti delle Regioni e, su invito, dal Presidente dell'Anci e dell'Upi. Essa è «l'organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR (art. 2, l. n. 108/2021)²³; 2) il metodo adottato è quello plurale che prevede il coinvolgimento di diversi attori, istituzionali e non: le Regioni, le organizzazioni sindacali, gli enti attuatori, etc; 3) gli organi della *governance* lavorano seguendo schemi e procedure atipiche.

Il PNRR non è il solo a prevedere una struttura di *governance* simile. Come si diceva, in altri ed importanti interventi legislativi si struttura un apparato decisionale simile e parallelo a quello del circuito dell'indirizzo politico. Può citarsi, ad esempio, il c.d. Piano Mattei, ovvero il decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, recante Disposizioni urgenti per lo sviluppo in Stati del Continente africano, con il quale è stata istituita una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, alla quale partecipano anche gli altri ministri, il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, rappresentanti delle imprese, delle università e del Terzo Set-

²³ Sulla natura flessibile della Cabina di regia, S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3/2022, spec. 226.

tore. La Cabina di regia assume compiti di coordinamento della collaborazione con gli Stati africani e di definizione e attuazione del Piano.

In modo ancora del tutto analogo, anche il c.d. Decreto Sud, ovvero il decreto legge n. 124 del 19 settembre 2023, contenente misure in materia di coesione e rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese. Il provvedimento prevede l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2024, della nuova Zona economica speciale denominata “Zes unica”, con specifiche agevolazioni, che comprenderà diversi territori regionali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna). Viene, inoltre, predisposto un sistema di *governance* della Zes unica con l'istituzione – anche in questo caso – di una Cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne, istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri, alla quale saranno attribuite le funzioni di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio della nuova Zona.

Gli esempi rischiano di aumentare ed è facile presumere che altri interventi legislativi prevederanno strutture di *governance* simili, a conferma del concreto rischio dell'avvio di una fase nuova di trasformazioni istituzionali che ai problemi vecchi ne aggiunga altri, in continuo discapito della centralità parlamentare e della rappresentanza democratica.

*Spazio, tempi e ruolo del Parlamento nel processo
di integrazione europea*

ANDREA PIACENTINI VERNATA

1. Il nuovo approccio europeo alle crisi come nuova fase di integrazione. Verso dove? – 2. Il “cantiere aperto” del nuovo dispositivo di integrazione, tra virtualità, adattabilità e rafforzamento dei vecchi stilemi. – 3. Il Parlamento... inseguendo il PNRR. – 4. ...*sunt certi denique fines, quos ultra citraque nequit consistere rectum*. La normativa PNRR: tra vincolatività e legittimazione democratica.

1. *Il nuovo approccio europeo alle crisi come nuova fase di integrazione. Verso dove?*

Nell'ultimo quindicennio il processo di integrazione europea ha subito una forte accelerazione, soprattutto in ragione delle crisi che l'Unione ha dovuto fronteggiare. A partire da quella economico-finanziaria del 2008 si è infatti assistito all'avvio di un percorso di rafforzamento dei meccanismi di raccordo, coordinamento e sorveglianza in seno alla *governance* europea, sulla cui base sono andati via via innestandosi e consolidandosi nuovi e vecchi obiettivi, sempre più avvertiti come veri e propri passaggi obbligati verso la realizzazione di un assetto più propriamente federale.

Obiettivi tutt'altro che “neutri” e dal portato assiologico sempre più marcato che, prendendo le mosse da un panorama istituzionale inizialmente preordinato alla tutela della sola concorrenza, prima, e al condizionamento delle politiche monetarie ed economiche, poi, stanno ora evol-

vendo in obiettivi dal connotato valoriale decisamente più evidente. Basti pensare alla transizione ecologica (col cd. *Green Deal*)¹, ai sei pilastri del *recovery plan* (transizione verde, digitalizzazione, crescita intelligente, coesione sociale e territoriale, salute, nuove generazioni)² e, da ultimo, al REPowerEU³.

In questo percorso un ruolo fondamentale lo ha senz'altro svolto la pandemia⁴ e il conseguente tentativo delle istituzioni europee di contenerne gli effetti economici e sociali, secondo un approccio che in qualche modo ha preso le distanze da quella concezione del libero mercato

¹ Cfr. A. BONGARDT, F. TORRES, *The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model*, in *JCMS*, 1(60)/2022, 170 ss. Il rilievo valoriale, infatti, non appare depotenziato dal sicuro impatto geopolitico del *Green deal* in quanto tale; cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema “Impatto geopolitico della transizione energetica”, 2022/C-486/27, nonché M. LEONARD, J. PISANI-FERRY, J. SHAPIRO, S. TAGLIAPIETRA, G. WOLFF, *The geopolitics of the European Green Deal*, in *Bruegel*, 4/2021.

² Cui fanno eco le sei missioni del PNRR italiano: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute.

³ V. Regolamento (UE) 2023/435, nonché COM/2022/230 *final* della Commissione, del 18 maggio 2022 e COM/2023/C-80/01, recante “Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU”. Come si vedrà nel prosieguo, a tale nuovo capitolo si va ad affiancare anche l'*Act in Support of Ammunition Production*, su cui si tornerà a nota 20.

⁴ Di vera e propria «faglia» pandemica parla A. APOSTOLI, *La declinazione del principio di solidarietà nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino 2023, 161 ss., spec. 162. Si noti poi che il Regolamento (UE) 2020/2094 (istitutivo del *recovery fund*, da qui RRF) è infatti preordinato a «fare fronte alle conseguenze negative della crisi COVID-19», anche se tale impostazione è stata presto sfumata (v. nota 21).

come *bon à tout faire*. Un approccio testimoniato – prima ancora che dal “congelamento” del Patto di stabilità e crescita – dall’approvazione del cd. *temporary framework*⁵ e, cioè, dalla sospensione di quella disciplina eurounitaria in materia di aiuti di stato che, per anni, ha rappresentato il primo presidio del libero mercato. Una decisione senz’altro necessitata, ma non scontata, che conferma una nuova presa di coscienza: i paradigmi del libero mercato non sono di per sé autosufficienti a garantire la tenuta del tessuto socio-economico-produttivo, almeno nelle fasi di crisi.

La parentesi pandemica sembra dunque avere operato più da catalizzatrice che da vera e propria *conditio sine qua non* per l’inaugurazione di un modello di integrazione europea che non si professa più asettico e neutrale, ma che al contrario rivendica e palesa priorità di natura chiaramente politica. Un cambio di passo, un’accelerazione repentina e del tutto inaspettata, ma che comunque doveva avvertirsi come un passaggio obbligato per l’avvio di una nuova fase di integrazione, appunto, più propriamente politica⁶.

⁵ Locuzione con cui si fa riferimento, appunto, alla temporanea sospensione del regime ordinario di divieto di aiuti di stato di cui agli artt. 107 e 108 TFUE (cfr. *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak* – COM 2020/C911/01, su cui C. Schepisi, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal “Temporary Framework” al “Recovery Plan” nel “comune interesse europeo*, in *Rivista della reg. dei mercati*, n. 1/2021, 110 ss.).

⁶ Anche se, per le ragioni che si vedranno *infra*, soprattutto in relazione all’“integrabilità” dei PNRR, non pare si possa ancora parlare di superamento definitivo del funzionalismo del metodo Monnet (cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari 2021, 135 ss.).

Da un contenuto minimo e condiviso cristallizzato nel *Green deal*, si è passati all'elaborazione di un nocciolo duro di "valori europei" (i sei pilastri del *recovery fund*), per arrivare, oggi, all'ideazione di un preciso programma geopolitico condiviso, con l'approvazione del REPowerEU.

Di questa nuova fase approfondiremo, qui, il "motore", cioè quel "dispositivo di integrazione" meglio noto come *recovery plan*⁷. Esso, forse più degli altri, offre l'immagine di un'Unione europea che non pare più accontentarsi di guardare solo alla "stabilità" e alla tutela della concorrenza come fine della sua azione⁸, ma si protende alle sfide della contemporaneità, nel tentativo di darvi una risposta unitaria (*rectius*: continentale) e non frammentata. E lo fa in maniera innovativa rispetto al passato. Perché se è vero, come sembra, che già il *Green deal* abbia inaugurato un cambio di passo sul piano dell'integrazione politica e dei suoi obiettivi, è però con il *recovery fund* che assistiamo a un mutamento di approccio delle istituzioni europee rispetto ai meccanismi di integrazione⁹.

⁷ Su tale configurazione del *recovery plan* v. F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna 2022.

⁸ Cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 1 ss., spec. 4-5 e note 8 e 9; L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Consulta Online*, 2/2022, 647 ss.; nonché F. SAIITO, *Le sfide dell'intervento pubblico nell'economia in Europa tra programmazione e composizione della spesa: alcune osservazioni preliminari intorno al Next Generation EU*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 176 ss.

⁹ Come si avrà modo di vedere nel testo, se il *Green deal* segna infatti un cambiamento rispetto al *quid* dell'integrazione, il *recovery* rappresenta un mutamento *anche* del *quomodo* della stessa.

Con tale strumento gli Stati membri e le istituzioni europee si propongono di perseguire le nuove priorità in maniera del tutto inedita rispetto al passato, superando un modo di integrazione basato sul cd. rinforzo negativo (“se non rispetti questo obiettivo ti penalizzo”) in favore di un approccio integrativo fondato sul cd. rinforzo positivo (“se consegui questo obiettivo ti premio”). Ed è questo un passaggio reso plasticamente dalla normativa e dall’esperienza eurounitaria maturata in riferimento ai vincoli di bilancio (rinforzo negativo) che lascia spazio a un *recovery fund plan* cui, non a caso, (ancora) non fa eco né la riattivazione del Patto di stabilità e crescita, né la realizzazione della sua annunciata riforma (rinforzo positivo).

Si tratta di una trasformazione fisiognomica della condizionalità che rappresenta un passaggio senz’altro significativo per la storia dell’Unione europea, che sollecita almeno due interrogativi.

Il primo attiene proprio al processo di integrazione europea. È possibile parlare di integrazione europea senza fare riferimento alle “crisi”? Di cosa è sintomatico il fatto che l’avanzamento del processo di integrazione incontri i suoi apici nella crisi del 2008, prima, nella crisi pandemica, poi, e in quella energetica e bellica, oggi?

Mi sembra una domanda centrale per comprendere, più che la “nuova fase” dell’integrazione, la sua stessa sorte, ma proveremo a rispondere analizzando proprio quest’ultima fase. Sia perché tale è l’oggetto del convegno, sia perché la storia è buona testimone di come le soluzioni di continuità siano più spesso apparenti che reali e possano, dunque, “fare lume sulle cose dei tempi futuri”¹⁰.

¹⁰ Più precisamente: «osserva[r]e con diligenza le cose de’ tempi

Il secondo aspetto su cui occorre interrogarci afferisce direttamente al piano costituzionale. La definizione di priorità politiche a livello europeo – peraltro da svilupparsi e perseguirsi su un orizzonte pluriennale – può mettere a dura prova la tenuta di un assetto istituzionale come il nostro, fondato sul *continuum* Parlamento-Governo, sul rapporto rappresentante-elettore e sul circuito della responsabilità politica che se ne pone alla base. L'organo maggiormente sottoposto a sollecitazione pare essere proprio l'organo della rappresentanza politica, quale epicentro di una forma di governo che viene in qualche modo superata nei fatti¹¹ per finalizzare obiettivi e traguardi concordati a livello sovranazionale, in ossequio a una contingenza che, come si vedrà, acquista ora pieno valore giuridico.

Se infatti in passato il cd. “vincolo esterno”¹² si concretizzava in interlocuzioni informali¹³, in atti giuridicamente non vincolanti o, comunque, preordinati a sancire

passati, perché fanno lume alle future ... e quello che è, e sarà, è stato in altro tempo», così F. GUICCIARDINI, *Delle istorie d'Italia* (1540), VIII, Firenze 1819, 97.

¹¹ Sul punto, ma con sguardo più ampio, G. TARLI-BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 77 ss., ma spec. 82-83.

¹² Su tale concetto, scontato il rinvio a G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari 1993, spec. 3-7.

¹³ Caratterizzate da ampia discrezionalità, come sottolineato da M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del 58° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 20-22 settembre 2012*, Milano 2013, 712 ss., ma anche dalla nota vicenda relativa alle procedure per disavanzi eccessivi “interrotte” nel 2003, avviate nei confronti di Francia e Germania nell'ambito del Patto di stabilità (cfr. L. PATURNO, *La crisi del Patto di*

un obbligo di *non facere* (*deficit, in primis*), ora la partecipazione del nostro Paese al *recovery plan* ha comportato la concretizzazione di più *facere*, che dunque presuppongono l'elaborazione, approvazione e implementazione di un novero ben definito di riforme e interventi¹⁴. Attività che si stagliano su un orizzonte pluriennale e che quindi comportano necessariamente un disallineamento all'interno del circuito d'imputabilità della responsabilità politica¹⁵, incidendo direttamente sul grado di legittimazione democratica che verrà avvertito in riferimento a quelle specifiche decisioni.

Si tratta di una problematica tutt'altro che secondaria e che chiama in causa le prerogative e il ruolo del Parlamento. Quale ruolo si è riuscito a ricavare quest'ultimo in questa delicata fase di transizione e nell'approvazione del *recovery plan*? Quali sono i tempi e gli spazi che ad esso sono stati, sono e, con ogni probabilità, gli verranno riconosciuti nell'ambito dell'attuazione del PNRR e della nuova fase di integrazione europea?

Si tenterà di rispondere a queste domande muovendo proprio dagli elementi di continuità e discontinuità di tale nuova fase di integrazione, per poi spostarsi sull'analisi dell'incisività del Parlamento nella definizione del PNRR originario e della sua nuova versione, verificando quali siano gli spazi e i tempi riservati e da riservare all'organo parlamentare tanto sul piano dell'attuazione del PNRR,

stabilità e la «legalità» tradita: stati versus Commissione?, in *Democrazia e diritto*, 3/2004, 147 ss.).

¹⁴ Su tale passaggio semantico N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 1 ss.

¹⁵ Sul punto si tornerà *infra*, nel testo.

quanto su quello – più vasto – del percorso di integrazione europea.

2. *Il “cantiere aperto” del nuovo dispositivo di integrazione, tra virtualità, adattabilità e rafforzamento dei vecchi stilemi*

L’approccio inaugurato con il PNRR guarda al perseguimento condiviso di finalità politiche e a una finalizzazione del mercato che trasforma quell’eteronomia che trovava tradizionalmente espressione in condizionalità di tipo passivizzante in una serie di impulsi alla legislazione e alle riforme¹⁶. Se i vincoli di bilancio puntavano a sollecitare – solo indirettamente e di riflesso – interventi normativi in importanti settori dell’ordinamento (previdenza, sanità, giustizia, per citarne alcuni), subordinando l’accesso alle “risorse in deroga” (da reperire autonomamente sui mercati) al perseguimento di questi ultimi, con il *recovery fund* si è passati a una condizionalità “sollecitante”, secondo cui è lo Stato membro, direttamente, che chiede di sbloccare l’accesso a risorse finanziarie europee a fronte del raggiungimento di (traguardi e) obiettivi di natura esplicitamente politica.

¹⁶ Si tratta di un approccio atipico per l’UE nel suo complesso, ma non nelle singole esperienze dei singoli Paesi (L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli 2007), anche interni all’Unione (si pensi a Portogallo, Irlanda e Grecia nella crisi del 2008, cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012).

Il PNRR, in questo senso, realizza tale impostazione di fondo sia *ab origine*, con i sei pilastri, che *ex post*, con il REPowerEU, cioè con quel nuovo capitolo del *recovery fund* che si propone di utilizzare fino a 300 miliardi¹⁷ di euro per ridurre la dipendenza dei Paesi europei dalle fonti energetiche russe attraverso il risparmio energetico e la diversificazione degli approvvigionamenti. Secondo la Commissione europea, infatti, è proprio il nuovo capitolo del REPowerEU a certificare la dinamicità e capacità adattiva del nuovo dispositivo di integrazione, confermando l'opportunità di sfruttare la stessa per integrare e declinare il *recovery fund* per rispondere «a sfide geopolitiche senza precedenti», sfide che «impongono un livello più elevato di ambizione» e tali da farle auspicare «una combinazione di investimenti e riforme aggiuntivi, a livello tanto di UE quanto nazionale»¹⁸. Un'integrazione che, in questa prima fase, si è avuta con l'approvazione del già citato Regolamento (UE) 2023/435 (cd. REPowerEU, appunto)¹⁹,

¹⁷ Ad oggi, in realtà, a fronte dei 300 miliardi di euro annunciati (72 miliardi in sovvenzioni e 225 in prestiti), la dotazione del REPowerEU ammonterebbe a circa 20 miliardi di euro, pari alle riserve di stabilità di mercato.

¹⁸ Cfr. Relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo, 29 luglio 2022, della Commissione europea.

¹⁹ Quest'ultimo, nel modificare il Regolamento (UE) 2021/241 (cd. *recovery plan*), ha infatti messo a disposizione degli Stati membri ulteriori 20 miliardi di euro di sovvenzioni e ha ampliato l'importo massimo di prestiti che essi possono richiedere a fronte della presentazione alla Commissione di nuovi capitoli dedicati al REPowerEU, capitoli da innestare, appunto, sui "vecchi" PNRR e che mirino «a contribuire al conseguimento di almeno uno degli obiettivi seguenti: a) miglioramento delle infrastrutture e degli impianti energetici per rispondere alle esigenze immediate in termini di sicurezza dell'approvvigionamento di gas, incluso il gas naturale liquefatto, in particolare per consentire la diversificazione dell'approvvigionamento, nell'interesse

ma che appare tutt'altro che conclusa²⁰.

Ma che l'esperienza del *recovery fund* costituisse un cantiere aperto verso l'elaborazione di un nuovo dispositivo di integrazione di tipo "strutturale" lo si poteva facilmente ricavare dallo stesso Regolamento (UE) 2021/241

dell'Unione nel suo complesso; le misure riguardanti le infrastrutture e gli impianti petroliferi necessari per rispondere alle esigenze immediate in termini di sicurezza dell'approvvigionamento [...]; b) promozione dell'efficienza energetica degli edifici e delle infrastrutture energetiche critiche, decarbonizzazione dell'industria, aumento della produzione e della diffusione del biometano sostenibile e dell'idrogeno rinnovabile o ottenuto senza combustibili fossili e aumento della quota e accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili; c) contrasto della povertà energetica; d) incentivazione della riduzione della domanda di energia; e) contrasto delle strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione e nella distribuzione di energia, sostegno dello stoccaggio di energia elettrica e accelerazione dell'integrazione delle fonti energetiche rinnovabili, nonché sostegno dei trasporti a zero emissioni e delle relative infrastrutture, comprese le ferrovie; f) sostegno degli obiettivi di cui alle lettere da a) a e), attraverso la riqualificazione accelerata della forza lavoro, grazie all'acquisizione di competenze verdi e delle relative competenze digitali, e attraverso il sostegno delle catene del valore relative alle materie prime e tecnologie critiche connesse alla transizione verde». Che tali priorità siano impellenti lo conferma anche lo stesso Regolamento, quando consente l'abbandono (sia pure vigilato) del tradizionale argine eurounitario alle politiche di sviluppo (il principio del "non arrecare un danno significativo") per quelle riforme e investimenti *sub a)* (cfr. art. 21-*quater*, paragrafo 6).

²⁰ Il riferimento, qui, è al cd. *Act in support of ammunition production*, ad oggi una proposta di regolamento UE che, tra le altre cose, consente agli Stati membri di includere, in fase di revisione dei propri PNRR, misure volte a finanziare «*the production capacity and timely delivery of relevant defence products through industrial reinforcement*» al fine di rispondere alla carenza di «*defence products and systems such as ammunition and missiles*» dovuti al perdurare della crisi russo-ucraina (cfr. *Proposal for a Regulation of the european parliament and of the council on establishing the Act in Support of Ammunition Production*, del 3 maggio 2023), in qualche modo una vera e propria "rivoluzione" del *recovery fund* e del PNRR che, dai "sei pilastri", muove verso finalità di tutt'altra natura.

(da qui RRP)²¹. Sia dove questo prevede che la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, entro il 20 febbraio 2024, una relazione intermedia sugli obiettivi conseguiti e sul grado di attuale pertinenza degli stessi²², sia dove prevede che la stessa Commissione presenti, entro il 31 dicembre 2028, una «relazione di valutazione *ex-post* indipendente», contenente una «valutazione globale del dispositivo e informazioni sul suo impatto nel lungo periodo»²³. Una sorta di *work in progress* che conferma l'idea che il *recovery fund* rappresenti più una evoluzione del processo di integrazione che una sua semplice parentesi.

La continuità rispetto ai “vecchi” meccanismi di integrazione, d'altronde, si ricava proprio dall'innesto della nuova intelaiatura su quegli stilemi e procedimenti che hanno caratterizzato l'interlocuzione con le istituzioni europee nell'ultimo trentennio circa²⁴ e che si strutturano sul semestre europeo da più di un decennio²⁵. Così l'accesso

²¹ Anche dal punto di vista lessicale si nota una sostanziale differenza tra RRF e il RRP: in quest'ultimo il carattere eccezionale del nuovo dispositivo di integrazione appare decisamente più sfumato, in qualche modo confermando che l'obiettivo generale dello stesso sia ben più complesso del mero contrasto agli effetti della pandemia.

²² Cfr. art. 32, par. 1 e 2 del RRP.

²³ Cfr. art. 32, par. 4, del RRP.

²⁴ Il riferimento è alla procedura per disavanzi eccessivi attivabile, ex art. 126 TFUE, in caso di mancato rispetto dei noti parametri del Patto di stabilità e crescita.

²⁵ Il riferimento, qui, è al semestre europeo. Per una sua analisi, anche in rapporto all'approccio adottato in precedenza dalle istituzioni dell'Unione europea, v. G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 1 ss., nonché C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e*

alle risorse del *recovery plan* può essere sospeso (indipendentemente dal raggiungimento dei traguardi e obiettivi) in caso di mancata correzione di un disavanzo eccessivo²⁶, o laddove il piano di azione correttiva elaborato dallo Stato membro interessato sia reputato insufficiente rispetto alle raccomandazioni inviategli²⁷, ovvero quando vi sia il discostamento dal programma di aggiustamento concordato in caso di attivazione dell'assistenza finanziaria²⁸. Ma è anche lo stesso PNRR che, in forza del RRP e, ora, del Regolamento (UE) 2023/435 sul REPowerEU, viene appunto chiamato ad assorbire anche le priorità elaborate nell'ambito del semestre europeo, il quale a sua volta diventa strumento di raccordo e coordinamento con gli Stati membri – non solo per la definizione delle politiche di bilancio ma anche – per l'attuazione del PNRR stesso²⁹.

Si ha dunque una sorta di doppia condizionalità che riparte dal rafforzamento del vecchio impianto per arricchirlo di una nuova capacità di indirizzo, possibile grazie all'ideazione di un dispositivo di integrazione (il PNRR) in grado di definire direttamente a livello eurounitario le priorità, i contenuti e le finalità di un processo di integrazione europea che in qualche modo sembra ambire alla creazione di una sorta di “primo blocco federale” dell'U-

alcuni profili critici), in *Federalismi.it*, n. 9/2017, 2 ss.; L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria (e il rapporto con il semestre europeo)*, in *Rass. di dir. pubbl. eu.*, 1/2019, 103 ss.; G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Oss. sulle fonti*, 3/2020, 1452 ss.

²⁶ Cfr. art. 10, par. 2, *lett a*), del RRP.

²⁷ Cfr. art. 10, par. 2, *lett b*), del RRP.

²⁸ Cfr. art. 10, par. 2, *lett d*), del RRP.

²⁹ Cfr. artt. 17, 18, 19 e 27 del RRP, nonché il considerando n. 58 dello stesso.

nione, fondato in prima battuta sulla stabilità economica e, in seconda, sui sei pilastri e le politiche energetiche.

Un mutamento di approccio tutt'altro che privo di significato, soprattutto se si considera che la definizione di priorità e indirizzi di natura contenutistica (e quindi di natura più propriamente politica) su ambiti così penetranti è tradizionalmente riservata agli organi rappresentativi e non rimessa al *vis-a-vis* delle dinamiche intergovernative e/o interistituzionali.

Tale circostanza obbliga ad almeno due considerazioni.

La prima attiene al mercato. Negli ultimi decenni si è teso a sostenere una sorta di identità tra mercati finanziari e paradigma neoliberista³⁰. Ma tale identità, almeno in relazione al *recovery fund*, pare essere stata negata: l'Unione europea non ha avuto difficoltà a reperire, sui mercati, risorse per finanziare obiettivi in materia di transizione verde, digitalizzazione, crescita intelligente, coesione sociale e territoriale, salute, nuove generazioni. Se i mercati finanziari hanno ritenuto di assumere un rischio per finanziare questi obiettivi significa che forse essi non sono ancora del tutto assuefatti al paradigma neoliberale e che le loro virtualità possono ancora essere sfruttate e indirizzate a livello normativo³¹. L'idea che il mercato in sé imponga politiche di *austerity*, di riduzione della spesa per il *welfare* e di deregolamentazione appare dunque sconfessata almeno in

³⁰ Cfr. A. CIERVO, *Con la scusa della crisi. Il neo-liberismo e le trasformazioni dello Stato costituzionale. Riflessioni a partire da due recenti volumi di Pierre Dardot e Christian Laval*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 29 ss.

³¹ Sulla possibilità di ricorrere alle regolamentazioni finanziarie per perseguire, attraverso i mercati, finalità politiche e sulla capacità di tali regolamentazioni di imprimere un indirizzo agli stessi, v. quanto sostenuto in A. PIACENTINI VERNATA, *Costituzione, rating, e sovranità nello spazio giuridico globalizzato*, in *Diritto pubblico*, 3/2018, 979 ss.

questa circostanza e questo pare suggerire che, dei mercati, possa darsi (e farsi) ben più di una sola lettura politica.

La seconda considerazione riguarda la legittimazione delle nuove priorità del processo di integrazione e implica l'osservazione dei due organi rappresentativi coinvolti: il Parlamento europeo e quello nazionale. Per quanto riguarda il primo, può dirsi come questo sia riuscito a instaurare con la Commissione una stretta collaborazione sul piano della verifica dell'attuazione dei vari *recovery plan*³². La Commissione ha dato avvio a un flusso trasparente e continuo di informazioni, consentendo un discreto grado di compartecipazione del Parlamento europeo nella conduzione del dispositivo³³, nonostante il RRP, in realtà, non sembrasse ambire a tanto. La lettura che il RRP offre del ruolo del Parlamento europeo, infatti, appare ben più modesta, limitata, com'è, al riconoscimento di prerogative di controllo da esercitarsi esclusivamente *a posteriori*. In ossequio al RRP, il Parlamento europeo: a) ha ricevuto la prima Relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo il 29 luglio 2022³⁴; b) riceve una relazione annuale sull'attuazione del dispositivo³⁵; c) riceverà la citata relazione intermedia prevista entro il 20 febbraio 2024 ed, entro il 31 dicembre 2028, quella indipendente sul valore aggiunto creato dal di-

³² La circostanza è evidenziata dalla stessa Commissione europea, in occasione della prima Relazione sullo stato di attuazione del dispositivo, del 1° marzo 2022.

³³ In maniera critica sul punto, tuttavia, v. F.R. DE MARTINO, I. ROBERTI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza nazionale (Regolamento UE 2021/241)*, in *Rivista GDP*, 3/2022, 53 ss.

³⁴ Cfr. art. 16 del RRP, sulla cui base è stata approvata, dalla Commissione europea, la già citata Relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo, del 29 luglio 2022.

³⁵ Cfr. art. 31 del RRP.

spositivo³⁶. L'idea di confinare l'organo rappresentativo al mero controllo *ex post* – idea, come si vedrà, fatta invece propria dal nostro Paese – è stata dunque superata dai fatti grazie a un approccio fortemente collaborativo della Commissione. In questa prospettiva, la legittimazione sul piano europeo dell'azione della Commissione sembra in qualche modo garantita proprio da una simile compartecipazione, che passa sia dalla condivisione delle informazioni che dal coinvolgimento – comunque limitato³⁷ – nei processi decisionali “a monte”.

Può dirsi lo stesso del Parlamento italiano?

3. *Il Parlamento... inseguendo il PNRR*

Per quanto concerne il Parlamento italiano il discorso della legittimazione democratica delle priorità individuate dal PNRR e dal nuovo “modo” di integrazione europea inevitabilmente si complica. Non solo perché questi è chiamato a esprimere la sovranità popolare e a fungere da cardine di un circuito della responsabilità politica che lo attraversa dal basso (rappresentanza politica) all'alto (rapporto di fiducia), ma anche perché esso, quale titolare della funzione legislativa, è l'organo su cui più marcatamente incide l'arricchimento contenutistico della nuova fase di integrazione.

³⁶ Cfr. art. 32 del RRP.

³⁷ Pur non potendo approfondire qui il tema, è noto come il Parlamento europeo non goda delle caratteristiche tipiche delle assemblee rappresentative tradizionali e, pertanto, come il flusso di informazioni posto in essere dalla Commissione rischi di rivelarsi una mera “messa a disposizioni” di dati di cui l'assemblea europea, comunque, potrà fare un uso assai limitato.

Il fatto che i noti parametri consentano all'ordinamento eurounitario di individuare priorità di natura politica – nel rispetto dei controllimiti e delle proprie competenze – non implica, infatti, l'abdicazione del Parlamento all'esercizio delle prerogative che la Costituzione a questo affida. Alla forte discontinuità dell'approccio europeo, tuttavia, ha fatto eco una altrettanto forte continuità (e sclerotizzazione) di problematiche che già da tempo interessavano l'organo rappresentativo e la nostra forma di governo³⁸. Tendenze tutt'ora in via di sedimentazione e che agitano il nostro sistema istituzionale da più di un ventennio³⁹, che in qualche modo certificano un (ampiamente approfondito) spostamento dell'asse decisionale in capo al Governo: un obiettivo che non abbisognava della pandemia, del PNRR o delle sfide della contemporaneità per arrivare a compimento, ma che ha senz'altro trovato, in questi, fattori di sicuro impulso.

È infatti noto come sia sempre stato attraverso la contingenza che si è argomentata la necessità di rafforzare le prerogative normative del Governo – fino agli estremi della pandemia, appunto⁴⁰ – ma la sensazione è che da lì in poi

³⁸ Sul punto si tornerà *infra*, nel testo.

³⁹ Indagate, sotto vari profili, tra gli altri, da T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Roma 2009; E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino 2017; C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli 2018; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Bari 2022.

⁴⁰ Per una panoramica, si v. almeno M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 2/2020, 361 ss.; I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli 2021, nonché i contributi pubblicati in V. LIPPOLIS, N. LUPO, *Il parlamento nell'emergenza pandemica*, il Filangieri, Quaderno 2020, Napoli 2021, e in G. AZZARITI (a cura di), *Costituzione e pandemia*, Napoli 2023.

la componente eteronoma abbia vissuto una significativa espansione all'interno della produzione legislativa. Forse anche solo perché quello spostamento dell'asse decisionale dall'assemblea rappresentativa all'Esecutivo ha finito col calare i processi decisionali su procedimenti, luoghi e tempi ben più nebulosi di quelli che contraddistinguono, *ex se*, i lavori parlamentari: inevitabilmente, d'altronde, perché preposti alla decisione efficace ed efficiente, i primi, e alla mediazione, all'espressione del pluralismo e al compromesso, i secondi⁴¹. La necessità di dare risposte a emergenze di portata globale (crisi bellica, climatica, energetica, inflazionistica, bancaria ecc.) ha infatti amplificato portata e intensità dei meccanismi di concertazione a livello sovranazionale, ma essendo questi tradizionalmente caratterizzati da dinamiche intergovernative, il risultato è stato quello di rafforzare la capacità dell'Esecutivo di definire in maniera sempre più marcata i contenuti della legislazione. Una tendenza già sperimentata in passato⁴²,

⁴¹ Cfr. G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 1 ss.; ID., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli 2017, 109 ss., nonché J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), Milano 1996, 131 ss.

⁴² Il riferimento è, in particolare, alle vicende che hanno accompagnato la crisi economico-finanziaria del 2008, tra cui si distingue senz'altro quella relativa alla lettera Trichet-Draghi del 2011 (su cui v. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., 82 ss.; E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 1 ss.; I. CIOLLI, *The Constitutional Consequences of Financial Crisis and the Use of Emergency Powers: Flexibility and Emergency Sources*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 13

che però oggi espande a nuovi confini, anche grazie allo sponda del PNRR.

In relazione a quest'ultimo, la componente eteronoma potrebbe ritenersi esigua o, comunque, connotata da un alto tasso di relatività, posto che i suoi contenuti sono stati definiti nell'interlocuzione Parlamento-Governo, prima, e Governo-Commissione, poi⁴³. Ma al di là degli incredibili sforzi inizialmente profusi dal Parlamento⁴⁴ per tentare di riassorbire detta eteronomia, le vicissitudini che dal 30 aprile 2021⁴⁵ ad oggi hanno caratterizzato l'attuazione del PNRR sembrano dirci altro.

Non tanto perché nella decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia del 13 luglio 2021 – con cui è stato approvato il PNRR – compaiono traguardi e obiettivi mai nemmeno citati nel PNRR posto al vaglio delle Camere⁴⁶, ma perché da lì in poi il Parlamento pare cominciare a scontare la genericità che aveva con-

ss.; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli 2016, 63 ss.).

⁴³ Interlocuzione, quest'ultima, tutt'altro che conclusa con l'invio del PNRR, cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, IV ss.

⁴⁴ Sul punto v. almeno R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, 24/2022, 82 ss.

⁴⁵ Si tratta, come noto, del termine ultimo per l'invio del PNRR (cfr. art. 18, par. 3, RPP).

⁴⁶ Contenuti che, peraltro, in taluni casi si fa davvero fatica a collocare all'interno dei sei pilastri, a meno di non ritenere che lo scorporo del canone RAI dalle bollette delle utenze elettriche abbia una qualche attinenza alla transizione verde, digitalizzazione, crescita intelligente, coesione sociale e territoriale, salute e nuove generazioni (v. la Missione 1, componente 2-7, indicata all'allegato, pp. 155-156, ma si pensi anche all'eliminazione

traddistinto il documento posto al proprio esame⁴⁷. Per il Parlamento l'eteronomia ha infatti cominciato a farsi strada proprio dall'interlocuzione con la Commissione, come dimostra il fatto che abbia dovuto attendere la decisione del Consiglio del 13 luglio 2021 per avere piena contezza delle riforme e degli interventi cui "si è obbligato" fino al 31 dicembre 2026⁴⁸. L'assenza di qualsivoglia forma di previa condivisione e/o coinvolgimento del Parlamento sui contenuti dell'accordo raggiunto in sede UE non era affatto obbligata. Il decorso del termine del 30 aprile 2021 per l'invio del PNRR, infatti, non precludeva in alcun modo, al Governo, la possibilità (forse, meglio, l'opportunità)⁴⁹

graduale dei prezzi regolamentati per microimprese e famiglie; (v. sempre Missione 1, componente 2-7).

⁴⁷ È bene ricordare, infatti, che il PNRR trasmesso dal Governo alle Camere il 25 aprile 2021 – cioè ad appena cinque giorni dal termine ultimo per l'invio alla Commissione – non dava conto degli specifici traguardi e obiettivi, poi, approvati dal Consiglio il successivo 13 luglio. Questi ultimi sono stati infatti definiti a seguito di una vera e propria attività di negoziazione con la Commissione europea, mediante la quale l'iniziale sommarietà degli intenti ha lasciato spazio a una specificazione derivante dalla necessità di dettagliare il cronoprogramma degli interventi, in una sorta di operazione di concretizzazione che, partendo "a monte" dall'ampiezza dei sei pilastri tratteggiati nel RRF, realizzava una prima messa a fuoco "a valle" (con il PNRR approvato dalle Camere), che poi veniva specificata, ancora una volta "a monte", nell'interlocuzione con la Commissione.

⁴⁸ Sul punto v. A. FRANCESCANGELI, *Il Parlamento e il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in G. AZZARITI (a cura di), *Costituzione e pandemia*, cit., 147 ss., che sottolinea anche la mancata corrispondenza fra i contenuti della decisione del Consiglio e l'Allegato tecnico trasmesso alle Camere il 4 maggio 2021.

⁴⁹ La natura pluriennale del PNRR, la sua forza precettiva (su cui si tornerà più approfonditamente *infra*) e le vicissitudini che hanno accompagnato la sua approvazione, infatti, in qualche modo "imponivano" di garantire il massimo coinvolgimento dell'organo parlamentare – e in particolare dell'opposizione – anche in questa fase, rimettendo alla libera dinamica politica la limatura del Piano vero e proprio, favorendo l'avvio

di condividere con le Camere il cronoprogramma definito a Bruxelles, anche solo per sollecitare un dibattito e atti di indirizzo sul tema, magari da far “pesare”, poi, in sede europea per eventuali limature e modifiche, oppure per porre questioni da far valere e recuperare in fase di attuazione o, in ogni caso, per garantire maggiore legittimazione democratica alla decisione finale del Consiglio.

Così non è stato, rendendo plastico come il PNRR approvato ad aprile rappresentasse di fatto un programma politico (o meglio la formalizzazione di un indirizzo politico), con un margine di dettaglio dunque pari a quello tipico di un programma di governo, cioè che rinvia alla fase di attuazione la propria specificazione, generalmente definito nelle sue linee di sviluppo e obiettivi, ma più sfumato sulle modalità di conseguimento: uno schema che, traslato a livello europeo, si rivela in realtà poco confacente rispetto alla nostra forma di governo⁵⁰.

La definizione – solo successiva – di un piano di legislazione che si staglia su un orizzonte pluriennale ha dunque amplificato la componente eteronoma del PNRR, sia perché il modo di perseguire un fine non può dirsi mai neutrale⁵¹, sia perché la pluriennialità comporta il venire meno della coincidenza fra soggetti che decidono e coloro che a

di una sorta di dialogo a tre, tra Parlamento, Governo e, per le vie di quest’ultimo, la Commissione europea.

⁵⁰ La differenza d’impostazione tra PNRR e (un) programma di governo appare lampante, soprattutto perché quest’ultimo viene in qualche modo codefinito, modificato, rivisto, integrato, attuato *in corso*, nel pieno e costante fluire del *continuum* Parlamento-Governo, mentre il primo racchiude in un solo momento dette attività, tendendo a confondere la fase successiva in mera esecuzione.

⁵¹ Sul punto sia consentito rinviare alle considerazioni formulate in A. PIACENTINI VERNATA, *Il Parlamento tra tecnica e politica*, in *Diritto costituzionale*, 3/2022, 125 ss.

quelle decisioni dovranno dare attuazione. Un disallineamento che mette a serio rischio l'indissolubile legame che intercorre fra potere e responsabilità⁵², ma che – pur non potendosi dire estraneo ai meccanismi di programmazione economica che pure trovano eco anche nella nostra Costituzione⁵³ – difficilmente può considerarsi risolto tramite il conferimento di una legittimazione democratica di tipo generico e *una tantum* a un programma di legislazione tanto dettagliato, destinato a modellare, così a fondo e così a lungo, il nostro ordinamento. Tanto più laddove la fase di attuazione del PNRR venga presentata e vissuta come una sorta di asettica attività “tecnica”: neutrale, naturale, inerziale conseguenza dell'approvazione del Piano, in alcun modo attenta a recuperare in sede di implementazione o *ex post*⁵⁴, quanto inevitabilmente non colto con quel sommario consenso prestato dal Parlamento *ex ante*.

Si tratta di una impostazione che dice non poco dell'entità e della portata dell'eteronomia cui è assoggettato il Parlamento in questa fase di esecuzione del Piano e che d'altronde viene resa plasticamente proprio dal tipo di ruolo che si è voluto riservare all'organo rappresentativo.

⁵² Su cui v. almeno G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967, *passim*.

⁵³ Cfr. L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”*, in *Diritto pubblico*, 3/2000, 917 ss.

⁵⁴ In tale prospettiva, con particolare riguardo agli enti territoriali, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 1 ss., ma v. anche S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14/2021, IV ss. e M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto fra Stato e Regioni*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 137 ss.

Da questo punto di vista due indicatori appaiono emblematici.

Il primo attiene all'organizzazione della *governance* del PNRR⁵⁵, dove il coinvolgimento dell'organo rappresentativo – quando c'è – è sempre posticcio. Lo è quando riceve la relazione semestrale (annuale?) della Cabina di regia sullo stato di attuazione del Piano⁵⁶ e lo è anche quando riceve le relazioni semestrali della Corte dei conti⁵⁷

⁵⁵ Che peraltro nella sua nuova fisionomia, inaugurata con il d.l. n. 13 del 2023, risulta ancor più accentrata nel “Consiglio del Presidente” (*rectius*: Cabina di regia), cfr. E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 210 ss.; A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19/2022, 146 ss.; sulle ragioni dell'utilizzo di tale espressione v. A. PIACENTINI VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2/2022, 225 ss. Per un approfondimento sulla *governance* del PNRR v. anche G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 945 ss.; ID., *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2023, 205 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* , in *Federalismi.it*, 18/2021, spec. 260; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 725 ss.

⁵⁶ Sebbene l'art. 2, comma 2, lett. e), del d.l. n. 77 del 2021, preveda che la trasmissione di una relazione semestrale alle Camera da parte della Cabina di regia, infatti, le prime due relazioni sono state trasmesse a distanza di quasi un anno l'una dall'altra – in qualche modo recuperando, di fatto, la cadenza annuale prevista dall'art. 1, comma 1045 della legge n. 178 del 2020 – anche se va rilevato come la terza relazione sia stata effettivamente “tempestiva”, lasciando presagire l'invio di una quarta relazione entro la fine del 2023 (le relazioni sono state trasmesse, rispettivamente, il 23 dicembre 2021, il 5 ottobre 2022 e il 31 maggio 2023).

⁵⁷ Più in generale, sul ruolo della Corte dei conti nel PNRR, v. 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, IV ss., che apprezzava la coerenza del controllo concomitante (v. nota successiva) rispetto al sistema di controlli delineato dal RRP.

(quest'ultima peraltro notevolmente depotenziata proprio in relazione al PNRR, a seguito dell'esclusione del cd. controllo concomitante sui programmi da questo finanziati)⁵⁸. Si tratta di coinvolgimenti a posteriori⁵⁹, di un minimalismo non obbligato⁶⁰ e che, in ragione di un cronoprogram-

⁵⁸ Decisione di cui appare destinato a scontare gli effetti tanto il Parlamento quanto lo Stato-comunità. Sulle virtualità della Corte dei conti rispetto a quest'ultimo v. G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enc. del dir.*, IV, 2000, 485 ss. Per quanto riguarda il controllo concomitante, invece, v. l'art. 22, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, le deliberazioni nn. 17 e 18 del 2023 del Collegio del controllo concomitante della Sezione centrale della Corte dei conti, nonché, appunto, l'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b), del d.l. n. 44 del 2023, con cui si è escluso dal perimetro dei piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale sui quali la Corte dei conti svolge il controllo concomitante, quelli previsti o finanziati dal PNRR o dal PNC (Piano nazionale complementare).

⁵⁹ Rispetto ai quali lo stesso Parlamento ha tentato una reazione, in particolare in sede di conversione del primo "decreto PNRR" (il d.l. n. 77 del 2021): con i commi 2-7, dell'art. 1 della legge (di conversione) n. 108/2021, infatti, si stabilisce che: a) il Governo è tenuto a fornire alle commissioni parlamentari i dati, gli atti, le informazioni e i documenti «necessari allo svolgimento dei loro compiti»; b) i documenti trasmessi dal Governo all'UE per l'attuazione del PNRR siano, altresì, trasmessi alle commissioni parlamentari per i profili di competenza; c) i presidenti delle Camere adottino intese a «favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici e della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti»; d) le commissioni parlamentari sono chiamate a esercitare un monitoraggio serrato sulla realizzazione del PNRR e sui «progressi compiuti, anche con riferimento alle singole misure», formulando osservazioni e valutazioni «utili ai fini della migliore attuazione del PNRR nei tempi previsti».

⁶⁰ Basti pensare alla vicenda del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (su cui v. le considerazioni svolte in A. PIACENTINI VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del recovery plan*, cit., 249, nota 95), che il decreto PNRR 3 (d.l. n. 13 del 2023) ha

ma serrato e costantemente assoggettato alla spada di Damocle dell'indifferibilità, vedono di molto ridimensionate le proprie virtualità e il loro carattere strumentale rispetto all'organo parlamentare.

Il secondo indicatore è offerto direttamente dalle tre relazioni sullo stato d'attuazione del PNRR approvate finora dalla Cabina di regia.

Dalle stesse si ricava un sicuro apprezzamento generale dell'Esecutivo circa l'approccio istituzionale adottato per l'implementazione del Piano. Pur riconoscendo nella programmazione pluriennale un «presupposto utile a migliorare i metodi della legislazione»⁶¹, infatti, l'approccio governativo ha continuato a non distinguersi per il superamento di quelle criticità che caratterizzano la produzione legislativa da almeno un ventennio⁶². La stessa Cabina di regia, rispondendo al Comitato per la legislazione che sottolineava la necessità di avviare «una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti di avvicinarsi alle scadenze previste dal

soppresso, in realtà per integrarlo direttamente nell'organo di vertice della *governance* PNRR e, cioè, la Cabina di regia (cfr. art. 1, comma 4, del predetto decreto-legge).

⁶¹ V. la seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, del 5 ottobre 2022, 65.

⁶² Il riferimento ovvio è all'abuso della decretazione d'urgenza, al massiccio ricorso alla questione di fiducia, al bicameralismo dimezzato e al fenomeno della confluenza tra decreti-legge. Anche in riferimento a quest'ultimo, peraltro, si osserva un deciso rallentamento nel periodo febbraio-giugno 2023. Per un approfondimento si rinvia a quanto osservato in A. PIACENTINI VERNATA, *La legislazione in (rin)corsa, tra le transizioni della forma di governo*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Quad. rass. parl., Napoli 2023, 204 ss.

PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare»⁶³, ha affrontato direttamente il tema, rilevando che la programmazione legislativa tra Parlamento e Governo «si è rivelata tutt'altro che agevole nel contesto attuale, in cui la programmazione dei lavori parlamentari, *anche a seguito dei numerosi decreti-legge adottati dal Governo* tende spesso a procedere per archi temporali più brevi (specie al senato), o comunque a subire rilevanti aggiornamenti pressoché ogni settimana (soprattutto alla camera)» (corsivi aggiunti)⁶⁴. In altre parole sembra ammettersi che sia proprio il ricorso alla decretazione d'urgenza a non consentire una programmazione dei lavori parlamentari di lungo periodo, ma ciò sarebbe giustificato dal fatto che «il cronoprogramma indicato dal PNRR non può non essere rispettato, se non a costo di pagare un prezzo assai alto per il Paese. Ne discende che l'opzione consistente in un rinvio della decisione legislativa, a cui si è fatto tradizionalmente ricorso con notevole frequenza nell'ordinamento italiano, è diventata non più praticabile, legittimando a maggior ragione, anche ai fini di dare attuazione al PNRR, l'utilizzo intenso di strumenti legislativi di urgenza»⁶⁵.

Ne deriva la relegazione del raggio d'azione parlamentare alla sede di conversione dei vari decreti-legge – al netto della confluenza fra decreti⁶⁶, della prassi della segnalazio-

⁶³ Cfr. Comitato della legislazione, parere del 17 novembre 2021, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021.

⁶⁴ Cfr. la seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, del 5 ottobre 2022, 66.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Recentemente, su detto fenomeno, L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, 5/2022, 41 ss.

ne degli emendamenti⁶⁷, del bicameralismo dimezzato⁶⁸ e del ricorso massiccio alla questione di fiducia⁶⁹ – e, nel migliore dei casi, alla delegazione legislativa⁷⁰, con l'intento di consentire il raggiungimento di importanti risultati, come il superamento di «quei molteplici poteri di veto [*sic!*] che spesso impedivano l'approvazione di riforme, specie se di carattere organico, finendo per rimandarne sine die l'approvazione, o magari anche soltanto l'attuazione»⁷¹.

Se dunque nella prima relazione la Cabina di regia aveva confermato la volontà del Governo di instaurare un intenso dialogo col Parlamento per procedere all'attuazione del PNRR «evitando il più possibile il ricorso alla decretazione»⁷², nella seconda essa ha chiarito il proprio approccio⁷³. In quest'ultima – come si accennava, presentata alle

⁶⁷ Su cui v. almeno N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una "rivitalizzazione"*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino 2007, 38.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2009, spec. 256 ss.

⁶⁸ Sulle ragioni di tale espressione v. quanto sostenuto in A. PIACENTINI VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 148 ss., nonché la bibliografia ivi richiamata.

⁶⁹ Non fa infatti eccezione, rispetto al passato, la XIX Legislatura, con 19 questioni di fiducia apposte in appena otto mesi.

⁷⁰ V. F. PACINI, *Recenti tendenze nella delegazione legislativa da una legislatura all'altra*, in F. BAILO, M. FRANCAVIGLIA (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del Governo*, cit., 81 ss.

⁷¹ Cfr. la seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, del 5 ottobre 2022, 68.

⁷² Cfr. la prima Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, del 23 dicembre 2021, p. 25

⁷³ In realtà già in quella prima relazione era possibile cogliere un richiamo all'indifferibilità capace di collocare sullo sfondo il ruolo parlamentare, soprattutto nella parte in cui la Cabina di regia afferma che il «cronoprogramma previsto dal PNRR offre un inedito quadro

Camere con circa cinque mesi di ritardo (trasformando la relazione, di fatto, da semestrale ad annuale) – si registra un cambio radicale nell’interpretazione del ruolo parlamentare nell’attuazione del PNRR. Il Parlamento non è più fondamentale per il suo apporto «nella definizione e piena realizzazione delle riforme e degli investimenti»⁷⁴. Lo è invece per la presentazione di atti di indirizzo e controllo, nonché per l’«*approvazione* delle numerose misure legislative necessarie per il conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi» (corsivo mio)⁷⁵. Una sorta di encomio alla veste “ratificatoria” – elogiata soprattutto in sede di conversione – che d’altronde fa eco all’idea che «[l]’impegno che il PNRR richiede negli anni a venire, da ora al 31 dicembre 2026, è soprattutto concentrato sulla dimensione amministrativa e attuativa [...]. Il che vuol anche dire che l’incidenza del PNRR sulla determinazione dell’indirizzo politico-legislativo [...] è destinata fisiologicamente a ridursi negli anni a venire»⁷⁶.

In altre parole un Parlamento che sollecita, indirizza e – quando può – controlla, con un raggio d’incisività destinato sempre più ad assottigliarsi in nome di un programma pluriennale di legislazione che, vuoi per ragioni di contingenza, vuoi per ragioni di opportunità, questo sarà chiamato solo a vidimare, anche grazie a una narrazione che confonde artatamente il *quomodo* delle riforme col suo *an*.

programmatico di medio periodo, che consente di porre in essere attività istruttorie adeguate, in ambito parlamentare come all’interno del Governo. Allo stesso tempo, poiché il mancato rispetto del cronoprogramma indicato dal PNRR comporta costi molto alti, l’opzione di rinvii incompatibili con le tempistiche indicate non appare più percorribile», ivi, 25-26.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Cfr. la seconda Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, del 5 ottobre 2022, 65.

⁷⁶ Ivi, 70.

Non appare casuale, dunque, che nella terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR ogni riferimento al ruolo del Parlamento venga semplicemente meno.

4. ... sunt certi denique fines, quos ultra citraque nequit consistere rectum. *La normativa PNRR: tra vincolatività e legittimazione democratica*

Il PNRR rappresenta una trasformazione radicale nell'approccio all'integrazione europea, realizzando un passaggio fondamentale dell'eteronomia: se prima i vincoli di bilancio si imponevano a livello procedurale e, solo di riflesso, a livello sostanziale (ma risultavano comunque smascherabili perché facilmente individuabili nel loro carattere politico), ora l'eteronomia vive di un momento procedurale e sostanziale-contenutistico. Non più il rigore e il richiamo alle regole sotto la scure della procedura d'infrazione o dei mercati, ma la premialità quale incentivo alla realizzazione di riforme che – quand'anche non avvertite come impellenti⁷⁷ – diventano prioritarie in ragione dello sblocco delle risorse che esse comportano.

Riforme definite sul piano contenutistico e, almeno in principio, preordinate tutte alla realizzazione dei sei pilastri, in ossequio a un programma di legislazione di lungo periodo che, grazie alla codeterminazione con le istituzioni UE e alla matrice comune, persegue una sorta di omogeneizzazione del panorama europeo, almeno su quei

⁷⁷ Il riferimento è alle priorità individuate, nel corso degli anni e nell'ambito del Patto di stabilità, dalla Commissione europea sotto forma di "raccomandazione specifiche per paese", cui non ha caso il nostro Paese ha iniziato a dare risposta soprattutto nell'ambito del PNRR, come avvenuto in particolare con la cd. riforma della giustizia.

versanti. Una rifunzionalizzazione del processo di integrazione che guarda più marcatamente a finalità politiche che non necessariamente si risolvono nella tutela del funzionamento e della stabilità del mercato⁷⁸. Ma anche una rifunzionalizzazione tanto profonda che si fatica a pensare scvra da un altrettanto profondo ripensamento del ruolo dell'assemblea legislativa all'interno delle dinamiche interistituzionali: proprio il modesto ruolo di controllo e indirizzo conquistato dal Parlamento in questa fase di attuazione sembra in qualche modo sconfessare l'idea che non sia necessario operare alcun allineamento del *continuum* Parlamento-Governo al nuovo contesto.

I riflessi di una simile opzione sul piano nazionale e della legittimazione democratica appaiono evidenti e, con ogni probabilità, lo diventeranno sempre di più all'approssimarsi delle scadenze e condizionalità meno appetibili politicamente. Meno chiaro è l'impatto che il nuovo dispositivo può avere sulla principale prerogativa del Parlamento e, cioè, sull'esercizio della funzione legislativa. Al di là della pervasività più o meno ampia di una componente eteronoma all'interno della produzione legislativa delle Camere, infatti, occorre porsi alcuni interrogativi.

In primo luogo: è possibile tornare indietro? Con quale discrezionalità il Parlamento potrà ritornare sulla legislazione adottata in ossequio al PNRR? In secondo luogo: cosa succede se l'eteronomia derivante dal nuovo dispositivo di integrazione, che oggi guarda a sei pilastri che rispondono a valori costituzionali, un domani smette di rispondervi o, addirittura, vi si ponga in contrasto?

⁷⁸ Un processo di rifunzionalizzazione che, però, pare continuare a voler eludere quel "nuovo momento istituzionale" che appare indispensabile per «costruire un'altra Europa politica»; cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, cit., 248 ss.

Il primo quesito deriva soprattutto dalla considerazione che il PNRR è stato approvato e attuato in forza di un regolamento europeo⁷⁹, con una decisione di esecuzione che, ai sensi degli artt. 289 e 291 del TFUE, è «obbligatoria in tutti i suoi elementi». Ne conseguirebbe che la disciplina legislativa adottata in ossequio al programma di legislazione ivi contenuto acquisisca, grazie ai noti parametri, una maggiore forza “atipica” sul lato passivo. La mera abrogazione delle disposizioni e delle riforme approvate per il PNRR, infatti, non rappresenterebbe solo un inadempimento, ma anche un intervento illegittimo, non disponibile nemmeno mediante referendum abrogativo⁸⁰.

Ciò, invero, pare potersi sostenere nell’ambito dell’orizzonte temporale del RRP (cioè fino al 2026) ed è stato in qualche modo confermato sia a livello politico che giurisdizionale, soprattutto in occasione di due *revirement* – uno tentato e l’altro realizzato – relativi alla disciplina in materia di obbligo di accettazione dei pagamenti elettronici⁸¹ e

⁷⁹ Il riferimento è al Regolamento (UE) 2021/241 (RRP) e, in particolare, all’articolo 20 dello stesso.

⁸⁰ Il che renderebbe possibile configurare la disciplina legislativa adottata in attuazione del PNRR come “comunitariamente [*rectius*: eurounitariamente] necessaria”; cfr. Corte cost., sentt. n. 64 del 1990, 36 del 1996, 31, 41 e 45 del 2000. In questo senso, sia pure con diversa impostazione, D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 36 ss.

⁸¹ Il riferimento è all’esenzione, per i commercianti, dall’obbligo di accettare i pagamenti di cifre inferiori a sessanta euro con carte di pagamento, inizialmente previsto dall’art. 69 del disegno di legge di bilancio per il 2023 (AC 643-*bis*), poi soppresso dallo stesso Governo a seguito delle interlocuzioni con la Commissione europea, che aveva individuato nella misura un contrasto rispetto alle *milestone* e ai *target* raggiunti nell’ambito del PNRR.

in materia di concessioni demaniali⁸². In realtà, ragioni di carattere sistematico portano a ritenere che, anche fino al 2026, Parlamento e Governo ben potrebbero – sul piano prettamente giuridico – rivedere, modificare o abrogare le disposizioni approvate in ossequio ai traguardi e obiettivi del PNRR, poiché l'unica conseguenza, sul piano giuridico, sarebbe quella della mancata erogazione (o del recupero) dei contributi finanziari già erogati o da erogare. La principale alea di questa impostazione, infatti, deriverebbe dalla possibilità che la Consulta possa utilizzare il parametro dell'art. 81 Cost. per dichiarare l'illegittimità costituzionale di un intervento che faccia venire meno un traguardo/obiettivo, dunque attraverso una – tutt'altro che semplice – valutazione degli effetti finanziari di tale *revirement*⁸³. Ma anche qui pare necessario distinguere tra risorse ottenute e risorse da ottenere. Se le risorse per quel traguardo/obiettivo sono già state erogate e incamerate dallo Stato non si

⁸² Il riferimento, qui, è alla proroga di un anno (cioè fino al 31 dicembre 2024) delle concessioni demaniali in essere inserita in sede di conversione del d.l. n. 198 del 2022 (cd. mille-proroghe 2023, art. 10-*quater*, comma 3), rispetto alla quale il Consiglio di Stato ha confermato l'orientamento delle sentt. nn. 17 e 18 del 2021 e, cioè, che la disposizione «si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato» (cfr. Cons. di Stato, VI, n. 2192 del 1° marzo 2023).

⁸³ Sulle difficoltà – in generale – connesse a tale valutazione, v. almeno i più recenti M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in *Rivista del GDP*, 2/2017; M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, ivi n. 2/2017; ID., *Le pronunce che costano*, Napoli 2020; M. LUCIANI, *Laterna Magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, in G. ALPA, S. BELLOMO (a cura di), *Giuseppe Santoro Passarelli - Giurista della contemporaneità*, Torino 2018, 124 ss.; G. RIVOESCCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, consultabile in *Consulta online*, 7 luglio 2022, 1 ss.

vedono particolari (e ulteriori) ostacoli di natura giuridica a un sindacato di legittimità che si spingesse a valutare gli effetti finanziari derivanti dalla restituzione delle stesse, anche se si tratterebbe di una ipotesi per certi versi “anomala”⁸⁴ e affetta da un grado di politicità non indifferente. Se, al contrario, le corrispondenti risorse non sono state erogate, sostenere che la Corte possa operare un giudizio di legittimità prognostico, su risorse “incerte” (perché rimesse ancora alla valutazione della Commissione) e non contabilizzate (e quindi la cui essenzialità può valutarsi solo sul piano politico), appare assai più problematico.

Ad ogni modo, che la maggiore vincolatività della normativa PNRR possa valere anche dopo il 2026 sembra meno pacifico: se è vero che dovrebbe ritenersi illogico che gli Stati membri, a fronte dell’obbligo di realizzare una serie di riforme entro il 31 agosto 2026⁸⁵, possano poi far venire meno le stesse a partire dal 1° gennaio 2027, non può al contempo non considerarsi che l’impianto del RRP non preclude tale eventualità. Il suo orizzonte giuridicamente limitato non pone particolari ostacoli di legittimità a una ipotetica “retromarcia” dello Stato membro interessato⁸⁶,

⁸⁴ Sembra difficile, infatti, che la Corte si spinga a valutare la libera scelta del legislatore (che, peraltro, ai sensi del RRP avrebbe già interloquito con le istituzioni europee) di rifiutare *ex post* un determinato traguardo/obiettivo e le corrispondenti risorse, le quali si configurano comunque come “aggiuntive” e *una tantum*, perciò di natura poco idonea a pregiudicare la sostenibilità del debito pubblico e il rispetto dell’equilibrio di bilancio sul medio-lungo periodo.

⁸⁵ Cfr. art. 18, par. 4, *lett. i*), e art. 20, par. 5, *lett. d*), del RRP.

⁸⁶ Anche l’articolo 24, paragrafo 3, del RRP, quando afferma che «il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato» fa riferimento a un PNRR *in itinere*, non concluso, poiché

che ne risponderebbe certamente sul – ben diverso – piano della credibilità⁸⁷.

Una lettura diversa – e cioè per la vincolatività “successiva” della normativa PNRR – potrebbe aversi solo laddove la Corte costituzionale dovesse riconoscere in quelle disposizioni di attuazione un plusvalore di tipo costituzionale, non tanto per il tramite della categoria delle leggi costituzionalmente vincolate, quanto per quello delle leggi costituzionalmente obbligatorie per come declinato nella sentenza n. 45 del 2005⁸⁸. Ma si tratterebbe di una forte amplificazione del principio ivi affermato, lì giustificato d'altronde dalla necessità di bilanciare interessi in gioco direttamente attinenti a diritti fondamentali⁸⁹.

Maggiormente coerente, invece, appare configurare la normativa PNRR – anche laddove attui principi costituzionali – come atti legislativi che «non realizzano che una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare la Costituzione»⁹⁰, argomentazione che dovrebbe portare a escludere *in nuce* la possibilità di elevare a norma

questa circostanza va verificata dalla Commissione *prima* di disporre il pagamento dei contributi finanziari.

⁸⁷ La circostanza, d'altronde, sarebbe oggetto di sicuro rilievo nella citata relazione di valutazione *ex post* della Commissione europea, dove quest'ultima è chiamata, *ex art. 32 RPP*, a effettuare «una valutazione globale del dispositivo» e riportare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «informazioni sul suo *impatto nel lungo periodo*» (corsivi aggiunti).

⁸⁸ Cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2016, 294 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 493 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2019, 362 ss.

⁸⁹ *Ibidem*, ma soprattutto per le radicali differenze, sostanziali e formali, della normativa in oggetto, difficilmente sussumibile (quella del PNRR) nel concetto di «livello minimo di tutela legislativa».

⁹⁰ Così, come noto, Corte cost., sent. n. 16 del 1978.

interposta la disposizione eventualmente interessata da un giudizio di legittimità costituzionale, ovvero di precluderne la sottoponibilità a referendum abrogativo. Gli atti di diritto derivato sopra richiamati, in altre parole, possono ritenersi conferire un plusvalore costituzionale alla normativa PNRR in forza dei noti parametri solo fino al 2026, in quanto, sul piano strettamente giuridico, comportano obblighi di *facere* e non di *conservare*⁹¹. Per sostenere il contrario la Corte dovrebbe spingersi a configurare specificamente il PNRR come un dispositivo di integrazione indispensabile per l'attuazione degli artt. 11 e 117 Cost., ma si tratta di una lettura assai ampia, estensiva, e che catapulterebbe la Corte – da qui e per tutto il futuro stagliarsi del processo di integrazione – al centro di dinamiche interistituzionali caratterizzate da un elevatissimo tasso di politicità.

D'altro canto, come si accennava, resta fermo che la possibilità di “sconfessare” la normativa PNRR al completamento del Piano non è infatti priva di effetti: ove si operasse unilateralmente in tale direzione, ci si porrebbe in netta antitesi rispetto al processo di integrazione politica europea, di fatto collocandosi al di fuori del perimetro dello stesso. Ed è questa una circostanza di cui difficilmente la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica non terranno conto.

⁹¹ Il concetto di «impatto duraturo», riferito al PNRR e richiamato soprattutto dall'art. 19, par. 3, *lett. g)*, del RRP, infatti, appare troppo vago e indefinito per potersi leggere come riferibile anche al periodo successivo alla conclusione del Piano, circostanza confermata anche dalla mancanza di meccanismi di “revoca” dei contributi e finanziamenti dopo tale termine (sulle conseguenze politiche di una simile scelta, tuttavia, si dirà a breve nel testo).

Da qui la necessità di interrogarsi anche sugli esiti di una eteronomia che smettesse di rispondere a principi che trovano eco nella nostra Costituzione. Finché tale eco sussiste, infatti, si ha una normativa PNRR che in qualche modo contribuisce all'attuazione di quei principi costituzionali che possono dirsi espressione dei sei pilastri. Una sorta di eterogenesi dei fini della nuova fase di integrazione europea che si rivela strumentale all'inveramento della Carta *in parte qua*, in ossequio a un'inedita operazione di bilanciamento che non viene operata né dal legislatore né dalla Corte costituzionale, ma direttamente dalle istituzioni europee (sia pure nell'interlocuzione col Governo), ferma la possibilità per il Parlamento – per le ragioni viste sopra – di rivederne l'equilibrio, sia pure a un costo elevato in termini di risorse “mancate”.

Il fatto che quelle disposizioni di attuazione del PNRR rafforzino il percorso di integrazione europea e l'attuazione di taluni valori costituzionali contribuisce, comunque, a conferire alle stesse una sorta di plusvalore normativo, almeno nelle forme e nei limiti visti sopra. Ma se tale eco viene meno o non sussistesse *ab origine* nel singolo traguardo e obiettivo, detto plusvalore in qualche modo sembrerebbe venire meno. Non perché la vincolatività degli atti di diritto derivato sia in qualche modo vincolata all'attuazione di valori costituzionali sanciti dalle leggi fondamentali degli Stati membri, ma perché il PNRR, quale dispositivo di integrazione, è stato approvato per il perseguimento di *quelle* finalità e non altre. In altre parole, ove il PNRR obbligasse a interventi normativi del tutto estranei ai sei pilastri e alle «sfide individuate nell'ambito del semestre europeo»⁹²,

⁹² Cfr. considerando n. 17 e art. 17 del RRP. Sull'interazione tra i due livelli v. F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea*

la normativa che ne conseguirebbe si collocherebbe al di fuori del perimetro del RRP, realizzando un vizio *in procedendo* che mina direttamente la legittimità della decisione del Consiglio che quel PNRR si propone di formalizzare.

Le difficoltà di far valere detta illegittimità sul piano europeo non esclude che la stessa possa farsi valere sul piano interno: ritenere che il Parlamento sia obbligato ad adottare determinati provvedimenti legislativi in forza di una decisione di esecuzione *ultra vires*, cioè che si spinge al di là del perimetro di interventi sancito dall'art. 4 del RRP, e su cui egli, pertanto, non si è nemmeno pronunciato appare poco convincente. Vero è che gli obiettivi generali ivi stabiliti possono leggersi in maniera ampia, ma il margine di interpretabilità non può essere configurato come una delega in bianco per vincolare l'organo rappresentativo a qualsiasi contenuto⁹³, anche perché la diversa natura e il diverso grado di legittimazione democratica dei due atti (il RRP, da un lato, e la decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, dall'altro) impone la creazione di un nesso funzionale estremamente stringente fra singoli traguardi e obiettivi e finalità perseguite e definite dal RRP.

Ne deriverebbe la possibilità di escludere che ogni traguardo e obiettivo del PNRR, *sic et simpliciter* e per il solo fatto di essere definito tale, possa ritenersi come attività

e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica, in *Diritto pubblico*, 1/2021, spec. 58 ss.

⁹³ Si tratta di una lettura esclusa implicitamente dallo stesso art. 76 Cost, il cui schema di fondo non può nemmeno dirsi assimilabile a quello del PNRR: gli atti di indirizzo del 27 aprile 2021 (AS ris. 6-00188 e AC ris. 6-00189), approvati dalle Camere in relazione al PNRR, sono per natura e contenuti profondamente diversi rispetto a quelli, tipici, di una legge di delegazione e l'ampia genericità del Piano non può in alcun modo leggersi come indiretta affermazione di oggetti, principi, criteri direttivi e termini da parte del Governo, fatti poi propri dalle Camere.

necessitata dalla cui omissione possa derivare una qualche conseguenza negativa sul piano europeo, che vada, cioè, al di là dell'eventuale rifiuto della Commissione di erogare (o della decisione di recuperare) i contributi finanziari o dei prestiti puntualmente riferibili al relativo traguardo/obiettivo⁹⁴. Si tratta di un aspetto fondamentale, perché evidenzia ancora una volta come il nuovo approccio all'integrazione europea sia comunque attento a ricercare un consenso interno, lasciando ampio margine di discrezionalità al legislatore per "smarcarsi" dal percorso concordato laddove lo ritenesse non in linea con i valori costituzionali o, persino, con il proprio indirizzo politico, senza andare incontro a una ben più severa procedura di infrazione, ma solo rinunciando alla premialità che vi era stata correlata⁹⁵.

Ed è questo un passaggio che appare fondamentale: al di là delle scelte politiche, non vi è alcun vincolo interno o esterno, se non nella misura in cui si ritengono, o meno, quelle risorse indispensabili per l'esistenza dello Stato, in ossequio a una valutazione prognostica che né il giudice

⁹⁴ Peraltro una decisione di recuperare/rifiutare l'erogazione dei contributi e finanziamenti a seguito di una valutazione che venga effettuata su parametri in alcun modo riferibili ai sei pilastri e al semestre europeo (e ora al REPowerEU e all'ASAP) dovrebbe ritenersi *tamquam non esset*, giacché operata sulla base di una decisione di esecuzione "disallineata" rispetto agli obiettivi del RRF e RRP (che di quella decisione sono il presupposto giuridico). Più coerente, dunque, sarebbe riallocare le corrispondenti risorse su traguardi e obiettivi coerenti con gli obiettivi del dispositivo, riattivando l'interlocuzione con la Commissione *in parte qua*.

⁹⁵ Si tratterebbe, in ogni caso, di una decisione che verrebbe valutata molto attentamente – e caso per caso – dai mercati finanziari, che potrebbero intravedere in essa il sintomo di criticità del nostro Paese ben più strutturali (si pensi alla periodica denuncia della cd. "incapacità di fare le riforme"). Per questa ragione appare indispensabile che, nel caso, Parlamento e Governo motivassero ampiamente sulle ragioni che li avrebbero portati a non dare seguito a quel determinato traguardo/obiettivo.

comune né la Corte costituzionale sembrano poter operare. Vero titolare di una simile prerogativa può considerarsi solo il Parlamento, sia *ex ante*, contribuendo a definire i contenuti del PNRR e del nuovo PNRR, sia *ex post*, svolgendo un ruolo da protagonista in una fase di attuazione in alcun modo assimilabile ad attività meramente esecutiva. Ma è questa una impostazione che, pur costituendo naturale corollario di una lettura sistematica e della Costituzione e della nuova fase di integrazione europea, appare sempre più destinata a rimanere confinata a un *Sollen* di difficile realizzazione.

Il *Sein* sembra infatti impietoso. Delegittimato da anni da una narrativa che lo vuole relegato ad orpello, il Parlamento pare in questa fase troppo isolato e indebolito per trovare la forza di smarcarsi dal ruolo in cui è stato confinato e assumersi le conseguenti responsabilità, *in primis* davanti al corpo elettorale⁹⁶. E d'altronde ne è fulgido esempio proprio l'elaborazione della nuova versione del PNRR atta a integrare il REPowerEU: le Camere non solo non sono state messe in condizione di esercitare le proprie prerogative di indirizzo – come avvenuto per il PNRR originario – ma non hanno nemmeno avuto modo di prendere cognizione del testo, se non a ridosso del termine ultimo (31 agosto 2023) per l'invio del nuovo documento alla Commissione⁹⁷.

⁹⁶ Appaiono di facile pronostico – e di facile strumentalizzazione – le reazioni a un'eventuale decisione del Parlamento di “rifiutare le risorse del PNRR” in una fase economico-sociale tutt'altro che semplice come quella attuale.

⁹⁷ Cfr. Commissione europea COM-2023/C 80/01, del 3 marzo 2023, recante “Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU”.

Una problematica che, almeno sul piano formale, rimane del tutto interna al nostro Paese, ma che si riflette e incide direttamente sulla nuova fase dell'integrazione europea, perché appare davvero difficile pensare che il nuovo dispositivo di integrazione possa avere un «impatto duraturo» senza vincolare i governi ad assicurare spazio, tempi e ruolo agli organi rappresentativi. La questione del necessario ripensamento e razionalizzazione del ruolo parlamentare, sotto questo profilo, assume una portata che va ben al di là dei confini del singolo Stato e che si riflette direttamente sulla buona riuscita del processo di integrazione europea. Perché senza condivisione, una legittimazione il più ampia possibile e costantemente vivificata, lo scatto in avanti può sobillare rovinose ritirate. Perché se vi saranno colpe, ben rapidi saranno i colpevoli a indicare nell'Unione europea la ragione dei propri misfatti.

*Regioni ed enti locali nelle nuove dinamiche
del processo di integrazione europea**

GIULIANO SERGES

Gli organizzatori del convegno mi hanno chiesto di svolgere qualche breve considerazione «sull’equilibrio dei rapporti tra centro e periferia che possa scongiurare il rischio che le degenerazioni manifestatesi nell’ambito della gestione della crisi sanitaria si verifichino nuovamente in occasione del processo di attuazione del *Next Generation EU* e del Piano nazionale di ripresa e resilienza», *nonché* «sul ruolo delle Regioni in ambito europeo nella prospettiva di un’intensificazione dell’unità che tenda verso l’istituzione di uno Stato federale».

Dovrebbe trattarsi, dunque, di una riflessione che si svolge su due “binari” diversi, benché evidentemente correlati.

Devo confessare, tuttavia, che sul secondo di questi di questi “binari” – quello, cioè, relativo al ruolo delle Regioni nel processo di federazione europea – gli esiti del mio approfondimento sono stati deludenti.

Cerco di spiegarmi, muovendo dalla citazione del passaggio di un recente contributo dottrinale¹ nel quale ho trovato tracciata una convincente ricostruzione del ruolo svolto dalle autonomie territoriali nella vicenda dell’integrazione europea. All’interno di tale lavoro, infatti, si legge

* Il contributo riproduce, con lievi modifiche, il testo della relazione svolta in occasione del Convegno.

¹ A. GALLETI, *Il ruolo delle regioni nell’Unione europea. La partecipazione delle regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, in *Diritti regionali*, 1/2019.

che «nel corso della prima stagione d'integrazione europea, le autonomie regionali e locali hanno rappresentato, ove previste, gli enti che con maggiore intensità hanno subito una progressiva erosione del loro ruolo istituzionale e politico, e ciò non soltanto a causa dell'attribuzione di nuove competenze a livello europeo, ma anche perché gli affari europei sono stati per lungo tempo ricondotti nell'alveo della politica estera di cui gli Stati detengono la responsabilità»².

L'affermazione è senz'altro vera, e tanto basterebbe a spiegare per quale motivo, fino a qualche anno fa, parlare di un ruolo delle Regioni e degli enti locali nel rafforzamento dell'unità europea e del relativo processo federale avrebbe suscitato più di qualche perplessità. Alcuni, addirittura, avrebbero obiettato che un siffatto modo di ragionare si fondasse su di una contraddizione, nella misura in cui, per lungo tempo, si è ritenuto che le articolazioni territoriali costituissero un ostacolo all'avverarsi dei famigerati "Stati Uniti d'Europa".

Non vi è dubbio che tale visione sia, nel corso degli anni, profondamente mutata, sino, forse, a ribaltarsi completamente. Oggi le Regioni e gli enti locali vengono generalmente visti non più come un ostacolo ma, anzi, come un potenziale motore del processo di integrazione. Già da tempo, d'altronde, si parla di "Europa delle Regioni", benché la formula abbia conosciuto fortune alterne³.

² A. GALLETTI, *op. cit.*, 2-3, la quale, a sua volta, rimanda a P. SCARLATTI, *I ruoli del Parlamento italiano nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma 2008, 210.

³ Per una riflessione sul punto v., *ex multis*: P. FOIS, *Federalismo europeo ed Europa delle Regioni, un rapporto da definire*, in *Diritto @*

Questo mutamento di orizzonte lo si è notato, sia al livello della normazione eurounitaria, sia al livello degli ordinamenti nazionali.

Per quanto riguarda l'ambito eurounitario, qualcosa cominciò a muoversi già dagli anni '80 del secolo scorso, quando, con la Dichiarazione comune del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo del 19 giugno 1984 sull'esigenza di associare le Regioni al processo decisionale della Comunità⁴, si mise in rilievo «non solo l'esigenza di una più stretta collaborazione tra la Commissione europea e le istituzioni regionali», ma anche «la necessità di valutare in maniera più accurata l'impatto delle politiche comuni a livello locale»⁵.

Quattro anni più tardi fu istituito, dalla Commissione europea, il *Consiglio consultivo degli enti regionali e locali* e, pressoché contestualmente, venne adottata dal Parlamento europeo la *Carta comunitaria della regionalizzazione* del 18 novembre 1988⁶.

Poi, nel 1991, è stata emessa, dal Parlamento, dalla Commissione e dal Consiglio, una dichiarazione congiunta, denominata "Carta delle Regioni d'Europa". L'anno successivo è stato adottato il trattato sull'Unione europea (Maastricht), con il quale si è registrata un'apertura

Storia, 3/2004; G. PITRUZZELLA, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1125 ss.

⁴ G.U.C.E. n. C. 326 del 19.12.1988, 289 ss.; O. CHESSA, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *Federalismi.it*, 7/2020, 46 ss.

⁵ F. SANTAGATA, *Verso un federalismo fiscale europeo*, in *Federalismi.it*, 15/2018, 13, nt. 40. V. anche M.C. BUTTIGLIONE, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea*, in *Working papers del Centro di eccellenza Altiero Spinelli*, 7/2015, 3, la quale osserva come, con la dichiarazione dell'84, «è la prima volta che tali enti vengono considerati come un interlocutore dalle Istituzioni».

⁶ GU C 326 del 19.12.1988, 289.

«in senso favorevole a una rappresentanza aperta anche a membri dei direttivi regionali»⁷ e, nel 1994, è stato istituito il *Comitato europeo delle regioni*.

È, dunque, a partire dagli anni '90 che “decolla”, in maniera significativa, l'idea – o il mito – dell'Europa delle Regioni, aprendosi ad una fase che, senz'altro, perdura ancora oggi.

Sul versante nazionale può essere sufficiente – benché quasi superfluo – citare la Riforma del Titolo V della Costituzione, che si colloca perfettamente “in linea” (anche sul piano cronologico) rispetto all'appena richiamato processo evolutivo europeo (introduzione del principio di sussidiarietà, “generalizzazione” della competenza legislativa regionale, ecc.).

Nel solco di tale processo evolutivo si colloca anche, senza dubbio, la recente Dichiarazione sul ruolo delle regioni nell'architettura dell'Unione europea nel contesto della Conferenza sul futuro dell'Europa, adottata dal Comitato europeo delle Regioni all'indomani della pandemia di Covid-19, ove si afferma che:

«Le regioni, in particolare quelle dotate di poteri legislativi, hanno la responsabilità giuridica e politica di dare forma e attuazione alla legislazione dell'Unione europea e di fornire valore aggiunto all'UE. Le regioni e i loro leader politici sono vicini ai cittadini e contribuiscono a rafforzarne la fiducia nella democrazia europea. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le regioni svolgono un ruolo fondamentale all'interno degli Stati membri dell'UE».

⁷ Così P. SCARLATTI, *op. cit.*

Nella medesima dichiarazione si osservava anche come «l'attuale pandemia ha mostrato, ancora una volta, che gli enti locali e regionali svolgono una funzione importante nella tutela dei cittadini europei».

Ora, non vi è dubbio che, nell'attuale contesto normativo, le Regioni possano *potenzialmente* giocare un ruolo più che rilevante nel processo federativo europeo, essendo esse il luogo di attuazione e di "concretizzazione" del diritto eurounitario a livello territoriale, benché da parte dei governi e dei legislativi regionali si registri spesso una certa recalcitranza in tal senso, tale, sovente, da ostacolare, più che favorire, le istanze federative.

Si potrebbe forse sostenere che, dal momento che il piano *Next Generation EU* e il PNRR affidano, almeno in parte, alle Regioni ed agli enti locali il raggiungimento di obiettivi fissati a livello europeo (sebbene spesso in modo assai generico), la realizzazione di questi ultimi possa condurre ad una tendenziale "omologazione" degli enti territoriali a livello europeo. Tuttavia, di là dal fatto che una simile tesi mi sembrerebbe francamente un po' arditata, anche a voler ammettere, forse senza concedere, che una tale omologazione sia auspicabile⁸, mi sembrerebbe comunque davvero troppo presto per lanciarsi in previsioni di questo tipo.

⁸ Studiando ormai dieci anni fa le città metropolitane, mi sono convinto che, tendenzialmente, più si scende nel livello di governo, minore deve essere l'omogeneità di disciplina. Mi pare, infatti, che l'idea che sorregge l'attuale assetto costituzionale delle autonomie locali sia quella secondo cui le realtà territoriali, essendo tutte diverse tra loro, necessitano di una disciplina altrettanto diversificata. Altrimenti si tornerebbe all'articolo 1 del Titolo II della Costituzione francese del 1791 (cui era chiaramente ispirato il nostro "vecchio" articolo 114): «*Le Royaume est un et indivisible: son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons*».

Per quanto riguarda, invece, il primo “binario” – quello relativo, quindi, ai rapporti tra centro e periferia in relazione alla crisi sanitaria – potrei limitarmi, provocatoriamente, a dire che non esistono e non possono esistere meccanismi in grado di garantire con assoluta certezza che siano scongiurati i “rischi di degenerazione”, poiché il conseguimento di un tale risultato dipende esclusivamente dalla volontà politica dei soggetti coinvolti.

Mi rendo conto, però, che sarebbe troppo facile cavar-sela con così poco. Provo, dunque, a fare un discorso di maggiore respiro.

Chiediamoci, innanzitutto, quale sia il ruolo riservato alle Regioni nell’ambito del PNRR.

Ebbene, il ruolo riservato alle Regioni, sulla carta, è molto ampio: «basti considerare che circa il 36% delle risorse disponibili sono riferite a progetti e a programmi localizzabili a livello regionale e locale» e che, addirittura, «considerando specificamente i progetti riferiti alle misure 5 e 6, rispettivamente nel caso della missione “Inclusione e Coesione”, il 93% delle risorse disponibili è destinato prevalentemente agli enti locali, mentre nel caso della missione “Salute” il 97% delle Risorse è destinato alle Regioni»⁹.

D'altronde, non è un caso che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, esprimendo la sua posizione in merito alla relazione del Governo sull’attuazione del PNRR del 9 febbraio 2022 in Commissione bilancio alla Camera, abbia espresso il suo apprezzamento per «lo sforzo compiuto dal Governo nel costruire un sistema di *governance* del Piano che appare, *dal punto di vista for-*

⁹ G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle assemblee legislative regionali per la programmazione e l’attuazione del PNRR*, in *Italian papers on federalism*, 2/2022, 4.

male, tener conto delle competenze e del ruolo che hanno le Regioni nella programmazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e nella programmazione europea»¹⁰ (enfasi aggiunta).

Apprezzamento è stato espresso anche in relazione agli strumenti di raccordo Stato-Regioni-enti locali approntati dal Governo: la Cabina di regia, le Amministrazioni centrali titolari di intervento, le Strutture di coordinamento regionale, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, i Tavoli tecnici di confronto permanente, il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Tante strutture. Forse *troppe* strutture: spesso le eccessive frammentazioni, operate in nome della decentralizzazione dei processi, servono in realtà a garantire un maggiore accentramento decisionale, perché più numerosi sono i poli di intervento e più si crea la necessità di fare riferimento ad un unico soggetto coordinatore.

Non sorprende, dunque, che all'appena descritto quadro di apparente grande apertura verso le autonomie territoriali, se ne affianchi un altro che ci restituisce un'immagine un po' diversa.

Innanzitutto, va segnalata la previsione di strumenti normativi dai quali emerge una certa diffidenza da parte dello Stato centrale nei confronti delle Regioni e degli enti locali. Mi riferisco, ad esempio, alla previsione di «appositi poteri sostitutivi che consentono al Governo di adottare i provvedimenti necessari, o di provvedere all'esecuzione dei progetti» nel caso di «mancato rispetto dei termini in-

¹⁰<https://www.regioni.it/newsletter/n-4237/del-16-02-2022/pnrr-posizione-sulla-relazione-del-governo-sullattuazione-23771/>.

dicati per la realizzazione di specifici obiettivi», ovvero alla previsione di «procedure straordinarie per il superamento di dissensi, dinieghi o opposizioni che potrebbero mettere a rischio la realizzazione degli interventi nei tempi previsti dal Piano»¹¹.

Ora, è comprensibile che, dal momento in cui si vincola il raggiungimento di determinati obiettivi al rispetto di tempi certi, si ritenga necessario prevedere dei meccanismi che consentano il superamento di possibili situazioni di *impasse*. Non può, tuttavia, non osservarsi come la presenza di simili meccanismi renda ipoteticamente possibile l'attuazione del Piano senza il contributo degli enti locali.

C'è, però, un altro elemento da considerare, che spiega quell'inciso – «dal punto di vista formale» – contenuto nel già citato documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome predisposto per la Commissione bilancio. Nella medesima sede, infatti, la Conferenza ha espresso preoccupazione per taluni aspetti, lamentandosi, ad esempio, dal fatto che il Governo nazionale «ha presentato il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza il 29 aprile 2021, senza preventiva concertazione con Regioni e autonomie locali»; «la Cabina di regia (...) è stata convocata soltanto una volta (...), senza peraltro un'adeguata informazione preventiva sui temi all'ordine del giorno e una condivisione della relazione presentata»; «non risultano essere state adottate le linee-guida che avrebbero dovuto orientare le attività dei singoli ministeri e delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano»; «a fronte di un assetto normativo sostanzialmente condivisibile, sembra mancare un reale raccordo stabile tra Presidenza del Con-

¹¹ G.M. SALERNO, *Il ruolo per le Assemblee legislative regionali nell'attuazione del PNRR*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2022.

siglio, Ministero dell'Economia e Ministeri di spesa che consenta alle Regioni di avere un quadro di riferimento complessivo dell'attuazione del PNRR e non di rispondere di volta in volta a singole iniziative di spesa delle amministrazioni centrali quando i relativi avvisi giungono alla pubblicazione».

È una critica esagerata? Forse no, o non del tutto, se è vero – come è vero – che il Comitato europeo delle Regioni, in uno studio pubblicato nel 2021, indica l'Italia come lo Stato con il più basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di programmazione del PNRR¹².

Insomma, si può dire che alla domanda che mi è stata posta dagli organizzatori del convegno, la risposta debba essere “dipende”: dipende in prima battuta (e soprattutto) dal Governo e da quanto questo lascerà che siano coinvolte Regioni ed enti locali nell'attuazione del PNRR; dipende, (soltanto) di riflesso, da quanto Regioni ed Enti locali si lasceranno coinvolgere.

Va detto tuttavia – come è stato opportunamente osservato – che, «pur in un sistema organizzativo e procedurale accentrato, i meccanismi propri del regionalismo italiano sembrano consentire comunque spazi di azione a livello regionale e locale ulteriori rispetto al ruolo di “soggetti attuatori” delle singole misure previste dal Piano», sia in relazione alle funzioni di indirizzo politico, «quantomeno con riferimento alla pianificazione strategica, come strumento per orientare i programmi di investimento regionale per l'utilizzo dei fondi SIE e delle eventuali altre risorse straordinarie», sia con riferimento alla funzione di mo-

¹² «*Italy is the worst performer as its NRRP does not include a section on any consultation process*» (cfr. Comitato Europeo delle Regioni, 2021 *EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles 2021, 34-35, come citato da G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *op. cit.*, nt. 19).

monitoraggio dell'attuazione degli interventi esercitata dalle Regioni, specie se si consideri che «il monitoraggio puntuale dell'effettiva attuazione dei progetti di investimento costituisce non solo il presupposto per il rispetto degli obiettivi prefissati, ma soprattutto il presupposto per la pianificazione di eventuali interventi correttivi»¹³.

Concludo con una riflessione di più ampia portata.

Il regionalismo italiano può essere grossolanamente suddiviso in due fasi: quella *pre* riforma del 2001 e quella *post* riforma del 2001. Con la cosiddetta “riforma Renzi-Boschi” si era tentato di inaugurare una terza fase, la quale (di là dai proclami degli estensori) puntava non tanto alla ri-centralizzazione di alcune competenze legislative, quanto al rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo¹⁴.

Quella riforma non è andata in porto, ma è pur vero che non è affatto detto che occorra cambiare la Costituzione per aprire una nuova fase del regionalismo (semmai soltanto per consolidarla). Mi chiedo allora se il modo in cui le Regioni sapranno imporsi in questa fase e quello in cui il Governo accentrerà o “mollerà la presa” nel corso dell'attuazione del PNRR non possa risultare determinante per tracciare le traiettorie del regionalismo italiano nei prossimi anni, ovviamente alla luce del processo di integrazione europea.

¹³ G. M. SALERNO, A. G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *op. cit.*, 5-6.

¹⁴ Cfr. G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2015.

*Dal Fiscal compact al Next Generation. La revisione costituzionale alla prova dei vincoli europei**

ILARIA ROBERTI

SOMMARIO: 1.Premessa. La questione di c.d. “clausola europea” nel ricorso all’art. 138 Cost. – 2. L’assenza di un recepimento costituzionale del diritto comunitario prima della crisi economica. – 3. La “ratifica costituzionale” del *Fiscal compact*. – 4. (*segue*) Le attuali implicazioni nel ricorso alla procedura di revisione. – 5. La discutibile “necessarietà” di una modifica costituzionale per adeguarsi al *Next Generation*. – 6. Il *vulnus* del ruolo parlamentare nelle revisioni *de quibus*. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa. La questione di c.d. “clausola europea” nel ricorso all’art. 138 Cost*

L’art. 11 della Costituzione rappresenta una “chiave di volta”¹ ancora discussa per la partecipazione dell’Italia all’Unione europea.

Come noto, la ragione è da tempo connessa alla circostanza che l’adesione all’organismo sovranazionale è riconducibile al “cammino comunitario”² della Consulta. Quest’ultima, infatti, a partire dalla «grande regola (..) de-

* Le riflessioni dell’Autrice risalgono alla consegna del contributo nel luglio 2023.

¹ Richiamando l’espressione impiegata da N. LUPO, *L’art. 11 Cost. come “chiave di volta” della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2020, 379 ss.

² Locuzione impiegata da P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 2406 ss.

finita dalla coppia di decisioni *Simmenthal- Granital*»³ applica il criterio della competenza in caso di antinomia tra norme interne ed europee⁴. Aderendo così ad una visione “dualista” degli ordinamenti, la Corte ha riconosciuto il primato del diritto dell’UE compatibilmente con l’intangibilità del c.d. “nucleo duro” dei principi fondamentali⁵.

Secondo una certa prospettiva, tale orientamento giurisprudenziale è giustificabile per l’esistenza di una “implicita clausola europea” nel testo costituzionale⁶. Nel senso che, in sede di discussione dell’art. 11 Cost, «era ben presente l’Unione europea (...) e determinante per superare

³ N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della “precisazione” contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla grande regola Simmenthal - Granital*, in *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell’Unione europea, stato di diritto ed indipendenza dei giudici*, Giornata di Studio per le celebrazioni del 70 anniversario della Corte di Giustizia dell’Unione europea, Roma 2022, consultabile sul sito www.cortecostituzionale.it, 5 ss.

⁴ Interpretava in forma critica la disapplicazione rispetto a tale antinomia A. PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, Relazione al seminario su *Diritto comunitario e diritto interno* tenutosi presso la Corte costituzionale, 2007 e consultabile sul sito https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/ordinamentieuropei/, 11 ss.

⁵ Tra i lavori più recenti che analizzano le “evoluzioni” ed “involutioni” dell’orientamento *Granital* si veda M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 2 ss.; A. MORRONE, *Oltre Granital. Divisione o fusione degli orizzonti di senso?*, in *Giustizia insieme*, 12 Novembre 2020; G. SCACCIA, *Il controllo della legittimità costituzionale del diritto dell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, 29/2022, 135 ss.

⁶ N. LUPO, *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 489 ss. Su tale aspetto seppure sviluppato con argomentazioni diverse si veda altresì M. CARTABIA, *Articolo 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 299 ss.

la limitata prospettiva della sovranità statale»⁷. Questo presupposto ha consentito alla Consulta di esplicitare la natura “permissiva” sottesa a tale disposizione⁸, garantendo l’avanzamento del c.d. *federalizing process*⁹. Tale «vocazione aperta» della Costituzione¹⁰ è stata impiegata fino al punto di ammettere la costruzione di un *multilevel system* mediante un’interazione tra fonti interne ed “esterne”¹¹ espressivo dell’“età dei nuovi diritti”¹².

⁷ L. CARLASSARE, *L’art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, 5 ss. In senso analogo anche M. CARTABIA, *Articolo 11*, cit., 293 ss.

⁸ In ordine al significato di tale interpretazione si rinvia a S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 276 ss.; N. LUPO, *op. ult. cit.*, 486 ss.

⁹ Così definito da B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, 17/2014, 1 ss.

¹⁰ Così A. RUGGERI, *Comparazione giuridica, dialogo tra Corti, identità “intercostituzionale”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2022, 1 ss. Secondo l’A. la “vocazione aperta” della Costituzione è dapprima presente nel combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost. e poi rinvenibile nei riferimenti all’Unione europea.

¹¹ Distinzione elaborata da G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2/2009, 196 ss.

¹² Sui temi citati la dottrina è molto ampia. Tra tanti si veda M. CARTABIA, *I “nuovi diritti”*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, 2010, 1 ss.; ID., *La Corte costituzionale nella nuova età dei diritti*, in il Mulino, 2/2013, 364 ss.; A. MANZELLA, *Il Manifesto della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 965 ss.; ID., *La cittadinanza europea trent’anni dopo: la dimensione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 917 ss.; S. RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, Roma-Bari 2012, 34 ss.; A. RUGGERI, *Comparazione giuridica, dialogo tra Corti, identità “intercostituzionale”*, cit., 1 ss.; ID., *Per un adattamento automatico dell’ordinamento interno ai trattati “eurounitari”*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 2 ss.; A. VON BOGDANDY, *Comunità di diritti fondamentali come meta dell’integrazione? I diritti fondamentali e la natura dell’Unione europea*, in *Diritto pubblico*, 2001, 849 ss.; ID., *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell’Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 699 ss.

A tale ricostruzione però si contrappone la tesi secondo cui la giurisprudenza c.d. *Granital* non possa continuare a giustificare l'“erosione” della sovranità nazionale in favore dell'Unione europea¹³. Più precisamente, le problematiche connesse alla natura e alla legittimazione dell'organismo sovranazionale¹⁴, foriere di molteplici aporie e contraddi-

¹³ *Ex multis* R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli 2013; C. DE FIORES, *Il principio internazionalista*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna 2020, 225 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le clause europee nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, 1 ss.; M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 4/1992, 557 ss.; ID. *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, cit., 2 ss.; L. PALADIN, *Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1994, 403 ss.; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1993, 3 ss.

¹⁴ Le questioni relative al deficit democratico e rappresentativo dell'Unione europea hanno da sempre contraddistinto il dibattito dottrinario in cui sono emerse molteplici ricostruzioni dirette ad ammettere o ad escludere la trasposizione delle categorie del diritto costituzionale al fenomeno europeo. A seconda della posizione assunta, poi, sono state elaborate diverse teorie divenute ancor più eterogenee in seguito al fallito tentativo di adottare una “Costituzione europea”. *Ex multis* G. AMATO, *Il Trattato che istituisce la Costituzione dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2005, 1 ss.; M. CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2002, 439 ss.; C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008, 2 ss.; S. DELLA VALLE, *Una legge fondamentale post-costituzionale? Il diritto pubblico europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008, 2 ss.; M. DOGLIANI, *Può la Costituzione europea non essere una costituzione in senso moderno?*, in *Democrazia e diritto*, 2/2003, 80 ss.; G. FERRARA, *La costituzione europea: un'ambizione frustata*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2004, 1 ss.; D. GRIMM, *La*

zioni, muoverebbero per una “esplicitazione” costituzionale di tale scelta a prescindere da quanto dispone l’art. 11 Cost.¹⁵. Siffatta esigenza è altresì diretta a scongiurare ulteriori “mutamenti” e “trasformazioni” della forma di governo, che, secondo alcuni Autori, sarebbero stati causati proprio dalla partecipazione all’UE¹⁶.

Il tenore di tale dibattito si è poi arricchito di ulteriori sfumature in seguito alla crisi dell’euro e alla pandemia da Covid-19, allorquando sono state approvate le leggi cost. n. 1 del 2012 e n. 1 del 2022 per rispettare i parametri del *Fiscal compact* e gli obiettivi del *Next Generation*. Cioè, secondo una parte della dottrina, in tali frangenti il ricorso all’art. 138 Cost. è stato motivato dall’adeguamento ai dettami di sostenibilità economica ed ambientale codificati nei suddetti atti europei¹⁷.

natura del Trattato che istituisce una Costituzione per l’Unione europea, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 163 ss. Di contro, invece, evidenziarono l’assenza di un popolo unitario e di uno Stato federale non come delle anomalie ma come delle peculiarità proprie di quel processo J.H.H. WEILER, *Le relazioni esterne di soggetti non unitari: l’approccio misto e il principio federativo*, in ID., *La Costituzione dell’Europa*, Bologna 2003, 219 ss.; A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in www.astridonline.it, 2009, 471 ss.

¹⁵ M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, cit., 559 ss.; L. PALADIN, *Forma italiana di governo ed appartenenza dell’Italia all’Unione europea*, cit., 3 ss.

¹⁶ R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un’analisi concettuale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova 2020, 2 ss.; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, 1/2022, 41 ss.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall’integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 20/2018, 2 ss.; L. PALADIN, *op. ult. cit.* 403 ss.; G. RIVOSACCHI, *I riflessi dell’Unione europea sul rapporto governo-parlamento e sull’organizzazione interna del governo*, in N. LUPO, R. IBRIDO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna 2018, 361 ss.

¹⁷ Per la legge cost. n. 1 del 2012 si veda G. AZZARITI, *Contro il*

Può dirsi dunque che in tali evenienze la questione relativa alla c.d. “clausola europea” si è ripresentata nella c.d. «necessarietà di una legge costituzionale per adattarsi al diritto comunitario»¹⁸. Sin da subito, infatti, con l’adesio-

revisionismo costituzionale, Roma-Bari 2016, 94 ss.; G. DI GASPARE, *Innescare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ricorrendo all’art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, 1 ss.; P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze 2017, 99 ss.; G. DI GASPARE, *L’art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?* In *Amministrazione in cammino*, 29 dicembre 2014, 2 ss.; A. BRANCASI, *L’introduzione del c.d. principio del pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 108 ss.; I. CIOLLI, *I Paesi dell’Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l’emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 1 ss.; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 9 ss.; G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 30 ss.; G. SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2013, 3 ss. Per la legge cost. n. 1 del 2022 si veda L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 188 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2021, 286 ss.; G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 16/2021, 1 ss.; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 4/2022; F. SCUTO, *L’intervento pubblico nell’economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 917 ss.

¹⁸ Impiegava la locuzione “necessarietà della legge costituzionale” l’on. V. MARTUSCELLI in un Intervento alla Camera dei deputati dopo l’adesione dell’Italia alla Comunità economica europea. Tale espressione fu poi impiegata per affermare il ricorso ad una “legge costituzionale” o ad una “legge di revisione costituzionale” per garantire l’adeguamento

ne alla CEE, ci si interrogò sulla possibilità di «procedersi all'autorizzazione con legge costituzionale»¹⁹ per recepire il diritto comunitario. Soprattutto ci si chiedeva se potesse approvarsi una legge di tal genere in assenza di una espressa disposizione che vincolasse a tale scelta²⁰. Tale interrogativo si ripropetta con l'approvazione delle leggi cost. n. 1 del 2012 e n. 1 del 2022, in cui si individueranno le ragioni addotte per giustificare la “necessarietà” di tali revisioni. In particolare, differenziando il discorso a seconda che si presupponga o meno l'esistenza di una “clausola europea” ex art. 11 Cost, si evidenzieranno analogie e similitudini rispetto all'orientamento c.d. “*Granital*” della Corte costituzionale. Con questo non vuol dirsi che il legislatore costituzionale debba uniformarsi alle pronunce della Consulta, ma comprendere se abbia o meno aderito ad una “visione dualista” degli ordinamenti. Tale indagine, infine, è finalizzata a tener conto delle implicazioni sulla tenuta del procedimento di garanzia della rigidità costituzionale e sul ruolo del Parlamento nell'art. 138 Cost. Ovvero, se la “necessarietà” della revisione costituzionale per il recepimento dei vincoli europei possa interpretarsi come un elemento giustificativo di un mutamento del testo fondamentale, oppure se sia annoverabile in quella c.d. «guerra dei trent'anni contro la Costituzione (..) contraddistinta dalla sua riformabilità»²¹.

del diritto interno a quello comunitario da C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Vol. III, Milano 1962, 202 ss. Il tema è stato altresì affrontato in senso analogo anche da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova 1993, 171 ss.

¹⁹ Mutuando l'interrogativo che si poneva C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 202 ss.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ G. FERRARA, *Oltre il Parlamentarismo*, in *Osservatorio AIC*, giugno 2013, 1 ss.

2. *L'assenza di un recepimento costituzionale del diritto comunitario prima della crisi economica*

Nell'esperienza repubblicana antecedente all'emergenza economico-finanziaria del 2008 non è ravvisabile un problema di "necessarietà della legge di revisione costituzionale"²² per recepire gli atti sovranazionali.

Più precisamente, prima della crisi dell'euro, l'adattamento al diritto europeo e la relativa interpretazione dell'art. 11 Cost non erano questioni direttamente incidenti sulla scelta di modificare la Costituzione, ma restavano prevalentemente appannaggio del Giudice delle leggi.

Anche in quella fase di passaggio dalla «lotta sulla Costituzione» alla «lotta per la Costituzione»²³ il processo di mutamento costituzionale non risultava condizionato dal *federalizing process*. Piuttosto, a partire dalla c.d. "Grande riforma" *craxiana*, nei tentativi di modifica degli anni Ottanta e Novanta, comprese le leggi in deroga all'art. 138 Cost. e fino alle riforme degli anni Duemila, si evidenziava soprattutto un ricorso al procedimento di revisione riconducibile ad una «insofferenza nei confronti del quadro istituzionale»²⁴ preesistente. Ovvero, il metodo, il contenuto e le ragioni sottese a quei cambiamenti costituzionali erano connessi all'esigenza di assecondare la logica della c.d. "go-

²² D'ora in avanti si impiegherà questa locuzione per richiamare la questione sollevata prima dall'on. V. MARTUSCELLI e poi sviluppata in sede dottrina da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 171 ss.; C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 202 ss.

²³ Distinzione adoperata da M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della lotta per la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2006, 1 ss.

²⁴ A. CERRI, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma 2001, 1.

vernabilità” e della semplificazione dei processi decisionali, per consentire la formazione di maggioranze politiche all’interno di un contesto di transizione partitico ed elettorale²⁵. Soprattutto, in quei frangenti, erano la scomparsa dei partiti politici che avevano dato vita alla Costituente ed il passaggio dal sistema elettorale di tipo proporzionale ad uno di tipo maggioritario che incidevano sull’«uso» della Costituzione nel dibattito sulle riforme²⁶. Il Trattato di Maastricht, la definizione degli indici di valore monetario da parte dell’UEM, il Patto di stabilità e di crescita nonché i regolamenti e i protocolli attuativi delle disposizioni

²⁵ G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari 2016, 244 ss.; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all’art. 138 della Costituzione*, cit., 67 ss.; M. OLIVETTI, *Craxi, il presidenzialismo e il paradosso delle riforme*, in *perfondazione.eu*, Quaderno 9/2020, 1 ss.

²⁶ Così F.R. DE MARTINO, *L’«uso» della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 70 ss. In tema si veda altresì G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/1998, 75 ss.; B. CARAVITA, *La Commissione bicamerale e il lungo cammino delle riforme*, in B. CARAVITA, A. CHIAPPETTI, C. CHIOLA (a cura di), *Lecture di diritto pubblico*, Torino 1998, 31 ss.; P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del terzo millennio. Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1 ss.; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all’art. 138 della Costituzione. L’esperienza repubblicana*, Napoli 2014, 80 ss.; G. FERRARA, *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Democrazia e diritto*, 2/1985, 7 ss.; ID., *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forme di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, in *Politica e diritto*, 1/1998, 93 ss.; M. OLIVETTI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *L’eredità della Costituzione. Osservatorio sulle riforme costituzionali*, Roma 1998, 15 ss.; ID., *Craxi, il presidenzialismo e il paradosso delle riforme*, cit., 1 ss.; V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, 1/2004, 24 ss.; S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano 1998; C. PINELLI, *Quali lezioni possiamo apprendere dalla vicenda della Commissione bicamerale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 3/1998, 187 ss.

europee non costituivano autonomamente dei dettami da tradurre in sede di modifica costituzionale, ma al massimo da tenere presente sullo sfondo di tali procedimenti di riforma. Vale a dire che l'avanzamento del processo di integrazione sovranazionale si configurava come un elemento solo indirettamente coadiuvante, ma non determinante per l'attivazione del procedimento di revisione costituzionale²⁷. Dimodoché, quei mutamenti del testo fondamentale erano percepiti prima come un'esigenza riconducibile a motivazioni interne e solo indirettamente rispondenti all'evoluzione del quadro comunitario. Tale considerazione può estendersi anche alla legge cost. n. 2 del 1999 e alla n. 3 del 2001, facendo però alcune precisazioni.

La legge cost. n. 2 del 1999 c.d. sul "giusto processo" aveva revisionato l'art. 111 Cost., riprendendo «quasi letteralmente» alcune espressioni inserite nell'art. 6 par. 1 e 3, della CEDU e nell'art. 14, par 1 e 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici²⁸. La riforma fu approvata con molta celerità affinché si intervenisse per adeguare i tempi e la struttura accusatoria del processo penale ai principi convenzionali ed internazionali ed ovviare così ad ulteriori sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo²⁹.

Prima facie potrebbe trattarsi di un precedente in cui ravvisare «la necessità della legge costituzionale» per adeguarsi al diritto comunitario. Difatti, il dibattito par-

²⁷ Per un esame del dibattito parlamentare di quei progetti riforma si v. il sito www.senato.it

²⁸ Così M. CECCHETTI, *La riforma dell'art. 111 Cost.: tra fonti preesistenti, modifica della Costituzione, diritto intertemporale ed esigenze di adeguamento della legislazione ordinaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2000, 36 ss.

²⁹ *Ibidem*.

lamentare era incentrato sulla rapida approvazione di una riforma che rispettasse tali vincoli “esterni”. Tuttavia, tale ipotesi non è propriamente includibile nel problema del recepimento degli atti comunitari tramite il ricorso al 138 Cost. Ciò in quanto la CEDU risultava ancora una fonte *extra-europea*, dal momento che non era ancora entrato in vigore l’art. 6 del Trattato di Lisbona, il quale avrebbe poi parificato nel “valore giuridico” tale Convenzione ai Trattati europei. Ed infatti, in quel frangente si era posta una questione del recepimento di quelle fonti convenzionali attraverso una legge di esecuzione *ex art. 10 Cost.* e non *ex art. 11 Cost.*³⁰. Inoltre, quella «modifica per reazione»³¹ era stata dettata non tanto dall’adeguamento al dettato internazionale, ma soprattutto dalla spiccata «volontà del sistema politico-istituzionale di reagire a letture restrittive di talune disposizioni costituzionali relative al diritto di difesa. Questi orientamenti interpretativi avevano trovato l’avallo del giudice costituzionale (...) ampliando la possibilità di utilizzare materiale probatorio raccolto nelle fasi predibattimentali, con evidenti minori garanzie della genuinità del contraddittorio come metodo di formazione dialettica della prova»³². Perciò quell’osservanza dei vincoli convenzionali ed internazionali non è stata la principale motivazione che ha giustificato la riforma della Costituzione, ma piuttosto un’esigenza coadiuvante quel processo di modifica.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ M.P. IADICICCO, *Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settant’anni di rigidità costituzionale*, Napoli 2019, 244 ss.

³² *Ibidem.*

La legge cost. n. 3 del 2001 aveva revisionato l'art. 117 Cost. includendo il rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" nell'esercizio della potestà legislativa statale e regionale. Anche in questo caso potrebbe sembrare una modifica orientata dal *federalizing process* contestualmente all'esigenza di una *Maastricht clause*. Viceversa, in quel processo di riforma la partecipazione all'Unione europea rappresentò una "conseguenza" e non una "causa" del ricorso al 138 Cost. Per meglio dire, quella menzione al dettato europeo nell'attività di normazione statale e regionale non ha "condizionato" il legislatore costituzionale in sede di approvazione di quella modifica. Nel senso che prevedere dei "vincoli europei" ex art. 117 Cost. non significava codificare prescrizioni contenute in atti comunitari nella sede del 138, ma adottare una sorta di *lex declaratoria*³³ dell'orientamento della Corte costituzionale in tema di rapporti tra norme europee e norme interne nei giudizi tra Stato e Regioni³⁴. Sicché, seppure quella

³³ C. DE FIORES, *Il principio internazionalista*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, cit., 230 ss.

³⁴ Per un'analisi di quella riforma e delle implicazioni ad essa sottese si veda tra i tanti A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 915 ss.; E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, Relazione al Seminario "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate," Roma, Palazzo della Consulta, 6 Novembre 2009, consultabile sul sito www.cortecostituzionale.it, 1 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, 195; L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2001, 9 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002; M. LUCIANI, *Le nuove competenze*

revisione fu oggetto di dibattito in dottrina per la «scelta inconsapevole»³⁵ del riferimento all'ordinamento europeo, non si pose altresì un problema di incidenza di taluni atti europei nell'attivazione del processo di riforma costituzionale.

3. La “ratifica costituzionale” del Fiscal compact

L'emergenza economico-finanziaria produsse effetti notevoli e senza precedenti all'interno dell'Unione europea. L'aumento del c.d. *spread* e dell'inflazione della moneta unica, l'incremento dei tassi di interesse, il crollo del valore degli indici BTP ed il progressivo accentuarsi dei *deficit* statali imposero ai vertici dell'Eurogruppo di adottare una serie di misure finalizzate a contenere il rischio di un tracollo dell'UEM³⁶.

legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, Relazione al convegno su *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie*, tenutosi a Roma il 19 dicembre 2001, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³⁵ A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, 916 ss.

³⁶ *Six pact, Two pact, Patto Euro Plus, MES*, modifica dell'*ESM*, sono stati i principali dispositivi che hanno disciplinato e finanziato la gestione dei c.d. organismi “salva-Stati” in modo da fronteggiare le conseguenze prodotte da quella congiuntura economica negativa senza precedenti. Sulle misure c.d. “salva-euro” e sugli organismi “salva-Stati” la letteratura è molto ampia. *Ex multis* F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma 26-27 aprile 2012*, Napoli 2012; F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 3/2016; A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *Federalismi.it*, 16/2015, 1 ss.; I. CIOLLI, *The balanced budget rule in the Italian constitution: it ain't necessarily so... useful?*, in *Rivista AIC*, 4/2014,

La crisi del debito sovrano rappresentò anche un punto di rottura rispetto al passato relativamente al ricorso all'art. 138 Cost. Vale a dire che l'instaurazione del c.d. «stato d'eccezione economico»³⁷ causò per la prima volta una revisione costituzionale giustificata dal recepimento del Trattato sul c.d. *Fiscal compact*³⁸. Fu questo, dunque, il primo caso in cui «i vincoli europei contenuti nel *Fiscal compact* dovevano essere recepiti attraverso una riforma

2 ss.; ID. *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 1 ss.; C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma 2012; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni costituzionali*, Bologna 2012, 382 ss.; E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 1 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 79 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 16 ss.; G. RIVOSCECHI, *Il Trattato sul MES e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2014, 478 ss.; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, cit., 1 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2012, 682 ss.

³⁷ G. MARAZZITA, *Emergenza costituzionale e crisi economica*, in *Ragion pratica*, 1/2017, 78 ss.

³⁸ Così G. DI GASPARE, *Innescare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ricorrendo all'art. 81 della Costituzione*, cit., 1 ss.; P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, cit., 99 ss.; A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. principio del pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 108 ss.; I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, cit., 9 ss.; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, cit., 9 ss.; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., 30 ss.; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, cit., 3 ss.

della Costituzione»³⁹, tanto da sollevare un problema di «autorizzazione con legge costituzionale»⁴⁰ per adeguarsi al diritto dell'UE. Nonostante all'art. 3 di tale atto fosse indicata come «preferibile» la modifica dei testi costituzionali per introdurre il c.d. pareggio dei conti pubblici, a causa della preoccupante situazione debitoria del Paese si procedette direttamente ad approvare la legge cost. n. 1 del 2012.

Sin da subito, nella Nota di aggiornamento al DEF 2011 si evidenziava l'importanza di rispettare tale obiettivo prima ancora di quelli del *Patto Euro Plus*⁴¹. Nel disegno di riforma governativo si ribadiva il richiamo ai parametri del DEF, che a sua volta indicava come «vincolanti» quelli del *Fiscal compact*⁴². Si era fatto notare, poi, che il Governo aveva proposto quella modifica costituzionale dopo aver ricevuto una missiva da parte dei due Governatori della Banca centrale europea che «sollecitavano» a modificare l'art. 81 Cost. dopo l'adozione del *Fiscal compact*⁴³.

«La necessità della legge costituzionale» fu mantenuta ferma anche all'apertura dei lavori in Commissione, in cui si ribadiva che «l'antefatto immediato degli otto progetti di legge costituzionale è rappresentato dal *Patto*

³⁹ Intervento del Presidente Giorgetti consultabile su <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/36636.htm>.

⁴⁰Riprendendo l'espressione di C. ESPOSITO *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 202 ss.

⁴¹http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/Nota_di_aggiornamento_DEF_xPROTETTOx.pdf, 3 ss.

⁴² <https://leg16.camera.it/465?area=1&tema=496&Il+pareggio+di+bilancio+in+Costituzione>.

⁴³ E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, cit., 1 ss.

Euro Plus e dal *Fiscal compact*; (...) gli Stati aderenti si impegnano ad adottare misure volte a perseguire i seguenti obiettivi: sostenibilità delle finanze pubbliche, competitività, occupazione, stabilità finanziaria con una specifica attenzione dedicata al coordinamento delle politiche fiscali»⁴⁴. La discussione in Aula fu quindi improntata alla costante menzione dei suddetti vincoli, apportando così esigui emendamenti al testo predisposto in Commissione⁴⁵. Questo aspetto spinse parte della dottrina a definire quel processo decisionale «celere», attribuendo un'accezione negativa a tale aggettivo⁴⁶. Ciò in quanto in soli sette mesi si era proceduto a modificare la Costituzione per dimostrare ai vertici dell'Eurozona la volontà di ridurre il debito pubblico⁴⁷. A sostegno di tale assunto basti pensare che nel DEF del 2012 il Governo faceva presente come si fosse anticipatamente approvata la riforma dell'art. 81 Cost per ottemperare quanto prima agli impegni finanziari assunti con il *Fiscal compact*⁴⁸. Per giustificare la "necessarietà" della revisione costituzionale, il ricorso all'art. 138 Cost. assunse i caratteri della "indifferibilità" e della "univocità". Più precisamente, il rispetto dei parametri finanziari del *Fiscal compact* non era più rinviabile ad altro frangente, oltre ad essere considerata l'unica soluzione per gestire la crisi

⁴⁴ Intervento del Presidente Giorgetti consultabile su <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/36636.htm>.

⁴⁵ Questo riscontro è verificabile consultando i lavori dell'Aula; cfr. <https://www.senato.it/leg/16/>.

⁴⁶ Sulla "celerità" di approvazione della legge cost. n. 1 del 2012 v. A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. principio del pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, cit., 108 ss.; I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, cit., 1 ss.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ <https://www.dt.mef.gov.it/it/news/2012/def2012.html>.

del debito sovrano. Difatti, si affermava che «per recepire tali atti non poteva più differirsi la discussione di modificare le norme costituzionali, da considerarsi l'unico modo per scongiurare un incremento del *deficit*»⁴⁹.

4. (segue) *Le attuali implicazioni nel ricorso alla procedura di revisione*

La revisione costituzionale motivata dal recepimento del *Fiscal compact* si presenta inammissibile allorquando non si ravvisi una c.d. “clausola europea” nell’art. 11 Cost. Ovvero, una modifica del genere non pare giustificabile senza una norma della Costituzione che disciplini espressamente tale eventualità. In quest’ottica, può finanche ravvisarsi un’interpretazione troppo “permissiva” dell’art. 11 Cost., perché il *Fiscal compact* era un Trattato internazionale a cui doveva tutt’al più applicarsi l’art. 10 Cost.⁵⁰. Vale a dire, l’adeguamento a quelle norme internazionali richiedeva esclusivamente l’approvazione della legge di ratifica n. 114 del 2012 e non anche una «ratifica costituzionale»⁵¹. Essendo quindi un Trattato internazionale stipulato dai vertici dell’Eurozona, includeva il rispetto del brocardo *pacta sunt servanda* e non anche una cessione di sovranità⁵²

⁴⁹ Intervento del Presidente Giorgetti consultabile su <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/36636.htm>.

⁵⁰ G. FERRARA, *Art. 81, integrarlo per neutralizzarlo*, cit., 3 ss.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Riprendendo la teoria di G. TESAURO secondo cui la differenza tra l’art. 10 e l’art. 11 Cost sta nel fatto che nel primo caso si adempie agli obblighi internazionali attraverso legge di ratifica e dunque in forma automatica, nel secondo caso invece non è ammissibile un adattamento automatico se non quando espressamente ammesso dalla Costituzione; cfr. *Costituzione e norme esterne*, cit., 200 ss.

per «assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni (peraltro) rispetto ad un ordinamento parziale e particolare»⁵³ come l'UEM. Questa scelta può interpretarsi altresì come uno scostamento dalla visione dualista della Corte costituzionale, in cui invece il recepimento delle norme “esterne” si diversifica a seconda se debba procedersi ad una “ratifica” o ad una “cessione di sovranità”⁵⁴. A rimarcare questa anomalia è la mancata inclusione del *Fiscal compact* nei Trattati europei, che dunque resta tutt'ora un atto “esterno” all'UE e perciò estraneo alla disciplina *ex art. 11 Cost.*

Tale revisione, tuttavia, si presta ad essere definita ugualmente problematica anche qualora si presupponga l'esistenza di una «implicita clausola europea»⁵⁵.

Più precisamente, è stato sostenuto che quella modifica della Costituzione fosse giustificabile in base alla “implicita” cessione di sovranità in favore dell'UE e di conseguenza anche dell'UEM ai sensi dell'art. 11 Cost.⁵⁶. In tale prospettiva, quindi, aderire all'Unione equivaleva anche adeguarsi ai dettami risolutivi della *governance* emergenziale elaborati dai vertici dell'Eurogruppo.

Seppure fondandosi su un'interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost., avallata dalla giurisprudenza della stessa Consulta⁵⁷, tale ricostruzione lascia però irrisolto un dubbio connesso alla “condizione procedurale” preposta ad una “clausola europea”. Con questo vuol dirsi che rispetto a quanto previsto in altre Costituzioni, la “clausola

⁵³ Mutuando la teoria di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 171.

⁵⁴ G. TESAURO, *op. ult. cit.*, 199 ss.

⁵⁵ Secondo quanto sostenuto da N. LUPO, *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, cit., 489 ss.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

europea” corrisponde alla «disposizione (costituzionale) che prescrive l’osservanza di alcuni requisiti perché la partecipazione (al progetto europeo) sia ritenuta costituzionale»⁵⁸. In questo modo si individuano le “forme” e le “condizioni” finalizzate all’adattamento interno delle norme sovranazionali⁵⁹. Ossia, la previsione di tale “clausola” giustifica un ricorso alla procedura di revisione costituzionale per accertare la compatibilità del primato dell’UE con il diritto nazionale⁶⁰.

Tenendo presente tali coordinate, quindi, può dedursi che nella riforma del 2012 il procedimento di revisione costituzionale fu impiegato per recepire il *Fiscal compact*

⁵⁸ L’osservazione si riferisce alle disposizioni della Costituzione francese e tedesca connesse rispettivamente al controllo da parte della Corte costituzionale e del Parlamento in relazione all’automatico adattamento al diritto UE; cfr. M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle Costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2005, 290 ss. Con riguardo al recepimento del *Fiscal compact*, poi, è sintomatica la giurisprudenza del Tribunale federale tedesco oltre che le decisioni del *Conseil constitutionnel* sul giudizio di “controllo preventivo”. Per una ricostruzione di tali vicende si rinvia a A. PARIANTE, *L’équilibre budgétaire: un principe juridique insaisissable?*, in *Revue Française de Finances Publiques*, 112/2010; R. BOUCHEZ, “*Les nouvelles propositions*”: *des lois de programmation de finances publiques au projet d’instituer des lois Cadres d’équilibre de finances publiques*, in *Revue Française de Finances Publiques*, 117/2012.; R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria (16 settembre 2011)*, cit., 1 ss.; M. BONINI, *Dai Signori dei Trattati al Dominus del bilancio: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 1 ss.; G. RIVOCCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2014, 427 ss.

⁵⁹ M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle Costituzioni nazionali*, cit., 290 ss.

⁶⁰ *Ibidem*.

senza però valutare le sue implicazioni in ambito interno. Tale aspetto si riconnette non solo all'inserimento del potere di bilancio statale in un *framework* europeo⁶¹, ma anche alla "necessarietà" del ricorso al 138 Cost. per adeguarsi ai parametri finanziari dell'UE. Se infatti l'inserimento di «specifiche clausole europee» negli artt. 81, 97 e 119 Cost⁶²

⁶¹ Tale aspetto è connesso a quanto è stato ravvisato da una parte della dottrina in ordine alla riduzione del ruolo del Parlamento nell'approvazione del bilancio statale cfr. P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, cit., 99 ss.; G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, cit., 2 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., 2 ss.; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, cit., 3 ss. Più di recente il tema è stato nuovamente oggetto di indagine in seguito alle ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020 della Corte costituzionale, soprattutto in relazione al profilo della prevalenza dell'azione del Governo e delle Istituzioni europee rispetto al potere decisionale del Parlamento; cfr. E. CHELI, *L'ordinanza n. 17 del 2019: molte novità e un dubbio*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 429 ss.; T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e confitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 291 ss.; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 4 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 3 ss.; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote del potere*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 1 ss.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta on line*, 1/2019, 71 ss.; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 1 ss. Infine, dopo il PNRR si sono registrate ulteriori questioni che hanno riproposto il problema della "condizionalità" europea su tale potere e sulla ridotta discrezionalità del Parlamento in tale ambito; cfr. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 53 ss.

⁶² N. LUPO, *Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, cit., 491 ss.

dispone ormai un «rinvio mobile» al diritto finanziario sovranazionale⁶³, è come se si fosse prevista una “ratifica” costituzionale per ogni atto della *governance* economica⁶⁴. Detto altrimenti, mediante quel «rinvio mobile» potrebbero nuovamente motivarsi ulteriori revisioni del testo fondamentale. Peraltro, non si tratta di un’ipotesi remota, dal momento che la sostituzione dei parametri relativi al rapporto *deficit*/PIL del *Fiscal compact* con quelli previsti dal Patto di stabilità e di crescita potrebbe far ripresentare il problema di ricorrere all’art. 138 Cost.⁶⁵. Ciò in quanto l’art. 81 Cost. richiama un meccanismo di indebitamento pubblico rispondente ai criteri del *Fiscal compact*, determinando così un’inadeguatezza del dettato fondamentale rispetto ai dettami del PSC⁶⁶. Solamente che, *de iure condendo*, si andrebbe a creare un paradosso. Ai fini della «necessarietà della legge costituzionale» acquisterebbe una maggiore “vincolatività” il «rinvio mobile» *ex* artt. 81, 97 e 119 Cost. rispetto all’art. 11 Cost., che almeno espressamente non prevede un “rinvio” di tal genere per gli altri atti europei.

5. *La discutibile “necessarietà” di una modifica costituzionale per adeguarsi al Next Generation*

La legge cost. n. 1 del 2022 ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost, introducendo la tutela dell’ambiente per rispettare la

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Interpreta tale eventualità come una conseguenza del processo integrativo N. LUPO, *op. loc. ult. cit.*

⁶⁵ Come fa notare F. SALMONI, *Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e di crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, 33/2022, IV ss.

⁶⁶ *Ibidem*.

fase della “transizione” eco-sostenibile avutasi in seguito alla pandemia da Covid-19.

La suddetta revisione è stata oggetto di molteplici riflessioni, anche a proposito dell’incidenza del *Next Generation* su tale processo decisionale⁶⁷. Più precisamente, nonostante il *NGEU* non menzionasse l’eventualità di una modifica costituzionale per adeguarsi agli obiettivi di sostenibilità ambientale, lo «stato sovrano di eccezione pandemico»⁶⁸ ha riproposto la questione della «necessarietà

⁶⁷ Analizzano tale elemento nella prospettiva della mancata esigenza di riformare la Costituzione G. AZZARITI, *Appunti per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2020, 67 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 188 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 286 ss.; C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2021, 138 ss.; G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, cit., 1 ss.; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 4/2022; F. SCUTO, *L’intervento pubblico nell’economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, cit., 917 ss. Di contro, pongono invece l’accento sull’importanza di una revisione di tal genere rispetto all’adeguamento ai vincoli europei I. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, 1 ss.; A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta on line*, II/2022, 484 ss.

⁶⁸ G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.unicost.eu, 10 aprile 2020, 1 ss. L’espressione evoca le numerose problematiche connesse all’adozione delle misure anti-contagio contenute nei DPCM emanati in seguito alla dichiarazione dello “stato di emergenza” nazionale ex art. 24 del Codice della Protezione civile. Le riflessioni della dottrina sono state numerose soprattutto in relazione alle limitazioni delle libertà fondamentali, *ex multis* M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*,

della legge costituzionale». Difatti, la legge cost. n. 1 del 2022 si è ispirata alla «logica della transizione eco-sostenibile derivante dalle scelte adottate in sede europea soprattutto in seguito all'adozione del *Next Generation*»⁶⁹. Tanto che già in sede referente era stato predisposto un testo che «doveva tener conto dei vincoli europei derivanti dalla *governance* pandemica e soprattutto dal *NGEU*»⁷⁰.

Inoltre, come verificatosi con il *Fiscal compact*, la «necessarietà della revisione» è divenuta “indifferibile” ed “univoca”, in quanto «la transizione ecologica deve avvenire mediante un cambiamento solido come la revisione

3 Marzo 2020; A. ALGOSTINO, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione in nome della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2020, 117 ss.; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 1 ss.; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Diritti fondamentali*, 1/2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus*, in *Federalismi.it*, 6/2020, 1 ss.; F.R. DE MARTINO, *Governo dell'emergenza e revisione costituzionale*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia, Società, salute, economia e regole nell'era post-Covid-19*, Vol.II, Napoli 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., 4 ss.; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 559 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 110 ss.; M. OLIVETTI, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il dictator*, in *Avvenire.it*, 11 marzo 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 532 ss.; A. SAITTA, *Il codice della Protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta on line*, III/2021, 841 ss.; F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza Coronavirus*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova 2020, 4 ss.; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 78 ss.

⁶⁹ Come si faceva notare all'apertura dei lavori in Commissione www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2022&mese=04&giorno=21&view=&commissione.

⁷⁰ Estratto di alcuni interventi in Commissione cfr. www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2022&mese=04&giorno=21&view=&commissione.

costituzionale (...) per far sì che quei cambiamenti *post-pandemici* divenissero epocali»⁷¹. Doveva, cioè, «colmarci una lacuna di principio che non è una mera lacuna normativa o ordinamentale ma una lacuna valoriale (...). Può parlarsi di un costituzionalismo ambientale solo quando si andrà a modificare l'art. 9 Cost quale norma di principio avente tale finalità al tempo della risoluzione della pandemia»⁷². In questo modo, il *NGEU* è stato inteso come un regolamento recepibile solamente attraverso una riforma del testo fondamentale, presupponendo così un'«implicita clausola europea» all'art. 11 Cost⁷³.

A ben vedere, però, anche l'esistenza di una «implicita clausola europea» potrebbe non giustificare pienamente una revisione del genere. Basti pensare, infatti, che il ricorso alla «procedura di approvazione del trasferimento di sovranità all'UE»⁷⁴ è limitato ad alcune condizioni. Più precisamente, nelle Costituzioni dotate di una «clausola europea» si revisiona il testo costituzionale solo qualora il recepimento dell'atto europeo richieda un'«autorizza-

⁷¹ Come evidenziato negli interventi di alcuni deputati di maggioranza ma anche di opposizione consultabili su www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2022&mese=04&giorno=21&view=&commissione.

⁷² Come faceva notare l'on. Ceccanti in sede di discussione generale cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0574&tipo=stenografico#sed0574.stenografico.tit00050>.

⁷³ N. LUPO, *op. ult. cit.*, 499 ss.

⁷⁴ Ovvero, la maggior parte delle Costituzioni degli Stati membri possiede una disposizione inerente al «trasferimento dei poteri» a organizzazioni internazionali che esprime la legittimazione a quella scelta. A tale disposizione si accompagnano quelle dirette a specificare le «condizioni procedurali» attraverso cui gli organi costituzionali sono designati a partecipare alla procedura di «ratifica costituzionale» del diritto europeo. Tali aspetti si differenziano nei 27 Paesi dell'Unione e vengono analizzati da M. CLAES, *op. ult. cit.*, 288 ss.

zione del trasferimento della sovranità nazionale»⁷⁵. Con questo vuol dirsi che tale *iter* non è previsto per l'adeguamento a tutti i regolamenti o tantomeno ad un documento "programmatico" come il PNRR, ma solitamente per la modifica dei Trattati istitutivi il cui contenuto implica una cessione di sovranità⁷⁶. In questi termini, la legge cost. n. 1 del 2022 ha ingenerato una «confusione» tra «il trasferimento della sovranità» e «la procedura di approvazione del trasferimento»⁷⁷. Ciò in quanto l'«implicita clausola europea» (art. 11 Cost.)⁷⁸ è stata impiegata per modificare il testo fondamentale a fronte dell'adozione di un atto regolamentare che non includeva necessariamente una "cessione di sovranità". Anzi, il *NGEU* già individuava la procedura interna di adeguamento agli obiettivi di eco-sostenibilità. Vale a dire, il *Next Generation* è sì un atto direttamente ed immediatamente efficace, ma la cui disciplina di attuazione interna era contenuta nel Regolamento UE 2021/241 istitutivo dei Piani di ripresa e resilienza. Pertanto, è attraverso l'atto programmatico PNRR che ci si adegua al *NGEU* e non ricorrendo ad altre procedure di adattamento. In virtù di tali osservazioni, quindi, la legge cost. n. 1 del 2022 ha seguito un criterio opposto a quello richiamato. È stato modificato il testo fondamentale in base agli obiettivi del *NGEU* per garantire una copertura di rango superiore alle decisioni governative adottate in sede di Dispositivo di ripresa e resilienza. Questo assunto è altresì motivabile dai lavori parlamentari della suddetta legge costituzionale⁷⁹, ma anche in base a quanto previsto nella Relazione

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Come fa notare M. CLAES, *op. ult. cit.*, 288 ss.

⁷⁷ Richiamando la distinzione di M. CLAES, *op. loc. ult. cit.*

⁷⁸ Riprendendo la teoria di N. LUPO, *op. ult. cit.*, 499 ss.

⁷⁹ [Wwww.camera.it/leg18/](http://www.camera.it/leg18/).

di monitoraggio della seconda cabina di regia di attuazione del Piano, in cui è stata più volte menzionata l'esigenza di adeguare le Missioni in ordine alla intervenuta riforma sull'ambiente⁸⁰.

Nondimeno, siffatte questioni acquistano una maggiore problematicità nel caso in cui si escluda l'esistenza di una "clausola europea" in Costituzione. In tale eventualità può ravvisarsi non solo un'interpretazione troppo "permissiva" dell'art. 11 Cost., ma anche un'interpretazione discutibile dell'art. 117 Cost. Con questo vuol dirsi che giustificare revisioni per l'attuazione del *NGEU* e del PNRR determina una sovrapposizione dei soggetti preposti al rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» (art. 117 Cost.). Con la legge cost. n. 1 del 2022, infatti, i "vincoli" del *NGEU* sono divenuti prima di tutto un "obbligo" per il legislatore costituzionale e poi per quello ordinario. Peraltro, tale problematica continua a sussistere, dal momento che si motivano ancora revisioni costituzionali in base all'attuazione del PNRR e del *NGEU*⁸¹. Questo *modus operandi* in sede di ricorso all'art. 138 Cost. pretermette le questioni connesse all'inquadramento del Piano di ripresa e di resilienza nel sistema delle fonti⁸², oltre al problema

⁸⁰ Consultabile sul sito <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazi0.html>.

⁸¹ Come nel caso della riforma degli artt. 32 e 117 Cost, nonché dell'approvazione in corso di discussione in seconda deliberazione della modifica dell'art. 33 Cost; cfr. https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19_t118_riforme_costituzionali_ed_elettorali.

⁸² In tema si rinvia a S. CASSESE, *L'accentramento non è esagerato: piano straordinario, tocca al Premier*, in *La Stampa*, 30 maggio 2021; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di Governo italiana alla "prova" del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 326 ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e*

della sua modificabilità ogniqualvolta si predispongano ulteriori finanziamenti da parte dell'UE⁸³. In questo verso, è come se il legislatore costituzionale approvasse revisioni che evocano una scelta momentanea dettata da quell'«effimero ed improvviso scarto di umore»⁸⁴ causato dall'attuazione della Missione del Piano che a distanza di tempo potrebbe essere modificata seguendo l'aggiornamento delle linee programmatiche dell'Unione. Questa tendenza determina altresì un distacco dalla visione dualista della Consulta, in cui, invece, la distinzione relativa ai soggetti preposti al recepimento del diritto UE è rintracciabile nell'applicazione del criterio della competenza⁸⁵. Difatti, la

partecipazione per una migliore attuazione del PNRR, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 1 ss.; G. DE MINICO, *Il Piano di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 116 ss.; G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 308 ss.; A. IANNUZZI, *Il Piano di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 308 ss.; N. LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, 1 ss.; A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19/2022; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, cit., 77 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico normativo?*, in *Federalismi.it*, 18/2021, 253 ss.

⁸³ Questo perché, a partire dall'Agenda europea del 2030 per lo sviluppo sostenibile e l'istituzione di un meccanismo della salute europea, è riscontrabile un ripensamento della dimensione di sviluppo del benessere psico-fisico dell'individuo attraverso il finanziamento delle attività connesse alla persona nell'ambito dello spazio europeo e nazionale. Tali documenti sono consultabili su www.commission.europa.eu/.

⁸⁴ P. ROSSI, *La revisione costituzionale*, Relazione alla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, in *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, Vol. I, Tomo II, Reggio Emilia-Napoli 1991, 253 ss.

⁸⁵ N. ZANON, *Ancora in tema di doppia pregiudizialità: le permanenti ragioni della "precisazione" contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 rispetto alla grande regola Simmenthal-Granital*, in *Identità nazionale*

disomogeneità delle fonti interne ed esterne evoca una differente vincolatività anche da parte dei soggetti coinvolti nella produzione del diritto conforme ai vincoli europei⁸⁶.

6. *Il vulnus del ruolo parlamentare nelle revisioni de quibus*

La modifica dell'art. 81 Cost. è stata interpretata come un segnale attraverso cui l'istituzione parlamentare approvò una riforma indispensabile per la gestione della crisi del debito sovrano. Quell'*iter* procedurale, infatti, contraddistinto dal raggiungimento del *quorum* dei 2/3, fu inteso come sintomatico della responsabilità assembleare verso le future generazioni in ordine al ripensamento dei meccanismi di indebitamento pubblico⁸⁷.

Di contro, tali rilievi furono impiegati per riscontrare un ruolo “ratificante” dell'Aula, laddove la sua partecipazione si ridusse appunto alla “ratifica” dell'azione del Governo e dei vertici dell'Eurozona⁸⁸. In questo verso, quindi, la crisi della decisione parlamentare nel 138 Cost.⁸⁹ ricevette una conferma durante l'emergenza economica

degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, stato di diritto ed indipendenza dei giudici, cit., 6 ss.

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., 2 ss.

⁸⁸ F.R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, Fiscal compact e Costituzione italiana*, cit., 9 ss.; G. FERRARA, *Art. 81, integrarlo per neutralizzarlo*, cit., 2 ss. Più in generale affronta il problema di una democrazia rappresentativa “ratificante” come strumento di “svalutazione” della dimensione decisionale del Parlamento C. FERRAJOLI, *Come esautorare il Parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa*, in *Teoria politica. Annali*, 10/2020, 155 ss.

⁸⁹ Presupposto da cui si parte tenendo conto dell'analisi di F.R. DE

per la ridotta discrezionalità del Parlamento in ordine al recepimento del *Fiscal compact* in sede di revisione del testo fondamentale.

Tale dibattito assume altresì una peculiare declinazione in relazione al problema della «necessarietà della legge costituzionale» per l'adattamento al diritto sovranazionale.

Da una parte, infatti, presupporre l'esistenza di una «implicita clausola europea» in Costituzione vorrebbe dire in un certo senso attenuare il *deficit* rappresentativo di quel processo decisionale, considerato che la maggioranza qualificata con cui fu approvata quella modifica è un elemento affine all'adattamento costituzionale al diritto UE. Per dire che nelle Costituzioni dotate di una "clausola europea" sono previsti *quorum* deliberativi più elevati qualora si ricorra alla procedura di revisione del testo fondamentale per adeguarsi al dettato sovranazionale⁹⁰. *Mutatis mutandis*, quindi, la revisione del 2012 avrebbe seguito indirettamente queste condizioni procedurali, contribuendo così a giustificare una decisione di tal genere.

Viceversa, qualora si escluda l'esistenza di una "clausola europea" all'art. 11 Cost., la «de-parlamentarizzazione»⁹¹

MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 1 ss.

⁹⁰ M. CLAES, *op. ult. cit.*, 299 ss.

⁹¹ Espressione impiegata da una parte della dottrina per evidenziare l'assenza del coinvolgimento delle Assemblee parlamentari nazionali e di quella europea nella *governance* risolutiva della crisi dell'euro cfr. F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 3/2016; I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, cit., 9 ss.; G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit, 16 ss.; G. RIVOSECCI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista*

della revisione motivata dal *Fiscal compact* si pone come un problema di significativa entità. Difatti, se tale atto esprimeva il «doppio *deficit* di cui soffre l'Unione europea, quello democratico e rappresentativo»⁹², l'assenza della centralità dell'Assemblea nella modifica dell'art. 81 Cost. non ha fatto altro che perpetuare quel «vuoto» rappresentativo anche in ambito interno. Del resto, per recuperare una dimensione «democratica» di quella riforma, era stato finanche proposto di sottoporre la legge cost. n. 1 del 2012 ad un *referendum*⁹³. In tal caso, la consultazione popolare riprendeva quelle precedenti proposte di modifica della Costituzione dirette a prevedere una «clausola europea»⁹⁴ ed in cui il *referendum* obbligatorio era finalizzato a garantire una maggiore legittimazione a quella decisione⁹⁵. Seppure quei tentativi di modifica della Costituzione non andarono a buon fine, verosimilmente nel 2012 la proposta di indire un *referendum* costituzionale avrebbe indirettamente costituito un banco di prova non solo per colmare la carenza rappresentativa della revisione dell'art. 81 Cost., ma anche per avviare una riflessione in ordine alla modifica dell'art. 11 Cost.⁹⁶.

Diverso discorso può farsi per la revisione costituzionale giustificata dal recepimento del *Next Generation*. In questo caso, la legge cost. n. 1 del 2022 è stata di iniziativa

AIC, 3/2012, 1 ss.; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio tra Costituzione e vincoli europei*, cit., 1 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, cit., 682 ss.

⁹² S.RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, cit., 39.

⁹³ Così G. FERRARA, *Art. 81, integrarlo per neutralizzarlo*, cit., 2 ss.

⁹⁴ Tali riforme sono state analizzate da A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le clausole europee nelle costituzioni degli Stati membri dell'UE e l'eccezione italiana*, cit., 7 ss.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*.

parlamentare, a cui poi è seguita una discussione in Aula improntata alla connessione tra tale decisione e l'approvazione del PNRR⁹⁷. Anche in tale evenienza, l'*iter* di revisione si è concluso con la maggioranza dei 2/3 esprimendo così un ampio consenso dell'Aula in ordine a tale scelta.

Tali elementi spingono a dedurre che non si sia trattato solo di una modifica in cui il Parlamento ha avuto un ruolo "ratificante" delle scelte governative e delle Istituzioni europee, ma piuttosto di una revisione in cui l'Assemblea ha avuto una funzione "ratificante" del *NGEU*. Questo ha fatto sì che l'istituzione rappresentativa esercitasse una discrezionalità in ordine alla «necessarietà della legge costituzionale» per adattarsi al diritto dell'UE. Nel senso che in relazione a tale questione l'Aula ha "ratificato" costituzionalmente il *Next Generation* senza alcuna ingerenza da parte di altri soggetti istituzionali. Peraltro, questo rilievo accentua la sua connotazione dal momento che il contesto da cui muoveva tale riforma era stato definito di «auto-emarginazione» del Parlamento⁹⁸. Ossia, durante la pandemia da Covid-19 i problemi connessi ai lavori a distanza nonché la prevalenza dell'azione dell'Esecutivo coadiuvato dal Comitato tecnico scientifico avevano prodotto una «emarginazione dell'Aula»⁹⁹. In questo verso, la riforma

⁹⁷ L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 188 ss.

⁹⁸ N. LUPO, *Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2020, 7 ss.

⁹⁹ Le misure "anti-Covid-19" sono state oggetto di eterogenee riflessioni in relazione anche al problema della scarsa partecipazione del Parlamento causata dall'assenza di una normativa sui lavori "a distanza". In tema si rinvia a M. AINIS, *Meglio distante che latitante*, in *La Repubblica*, 19 marzo 2020; F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)*. *Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, 6/2020;

motivata dal *NGEU* può giudicarsi distante dall'assecondare tale tendenza, portando così ad un recupero degli spazi della decisione parlamentare. Da un altro punto di vista, però, questo andamento lascia spazio a tutt'altro genere di considerazioni. Nel senso che la sovranità parlamentare in tale decisione non dovrebbe includere solo lo smarcarsi dalla tendenza all'«auto-emarginazione» ma anche la tutela della tensione *ad aeternitatem* della Costituzione¹⁰⁰. Per dire che la *ratio* sottesa alla centralità parlamentare nel 138 Cost. è diretta a garantire una dimensione compromissoria in grado di giudicare prevalenti le motivazioni sottese al mutamento rispetto a quelle della stabilità di un testo rigido¹⁰¹. Un mutamento costituzionale può originarsi da molteplici motivazioni, connesse ad un processo storico, politico, sociale¹⁰², ma se il Parlamento lo riconnette ad atti dallo scarso fondamento rappresentativo come il *NGEU*

V. LIPPOLIS, *Camere, voto a distanza no grazie. La presenza in aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1 Aprile 2020, 14.; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 8/2020.; G. SCACCIA, A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto in emergenza*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3/2020, 122 ss.

¹⁰⁰ F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'art. 138*, in U. ADAMO, R. CARIDA, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione*, cit., 106 ss.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Con riguardo a tale smisurata problematica e richiamando le teorie di ARISTOTELE, JELLINEK, HELLER, SCHMITT e KELSEN, è stato di recente precisato che «non è possibile individuare una sola teoria del mutamento perché è il mutamento stesso a rinviare a contesti storico politici differenziati nel quale si afferma. Di modo che la tendenza delle Costituzioni non solo di quelle rigide alla stabilità anzi la loro pretesa di regolarne il mutamento va ricostruita alla luce del processo storico verso forme sempre più avanzate di democrazia alla luce del processo storico verso forme sempre più avanzate di democrazia e alla luce del grado di sviluppo del costituzionalismo»; cfr. F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'art. 138*, cit., 97.

e il PNRR¹⁰³ andrebbe a produrre un'alterazione della «vocazione alla immodificabilità e alla permanenza nel tempo»¹⁰⁴ della Costituzione. Con questo vuol dirsi che, quando l'istituzione parlamentare partecipa a tale processo decisionale rispettando solo l'obiettivo di recepire tali dettami sovranazionali, essa disattende la “fonte” da cui può originarsi quella modifica costituzionale, causando conseguentemente un mutamento discutibile di un testo rigido.

Tra l'altro, la partecipazione dell'Assemblea alle dinamiche di adattamento al diritto sovranazionale è disciplinata dalla c.d. “legge europea” e da alcune norme contenute nei regolamenti parlamentari. Seppure alcuni Autori abbiano giudicato tali strumenti insufficienti ad assicurare la partecipazione dell'Aula alla *governance* europea¹⁰⁵, questa

¹⁰³ Con riferimento al problema del *deficit* rappresentativo di tali atti sia consentito il rinvio a F.R. DE MARTINO, I. ROBERTI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza nazionale (Regolamento UE 2021/241)*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. 3/2022, 53 ss.

¹⁰⁴ Riprendendo l'espressione di C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IX, Milano 1962, 140 ss.

¹⁰⁵ Tali problemi sono stati analizzati da P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2010, 4 ss.; D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2015, 1 ss.; T.F. GIUPPONI, *Parlamento italiano e integrazione europea: un bilancio a dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., 1 ss.; N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggerimento per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2012, 3 ss.; ID., *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino 2014, 102 ss.; F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2015, 3 ss.; M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento V, Torino 2012, 501 ss.; P. RIDOLA,

lacuna non può essere colmata con il ricorso al 138 Cost. per rispettare i vincoli del *Next Generation*. Ciò in quanto, prediligendo revisioni costituzionali attuative del *NGEU* e del PNRR, il Parlamento esporrebbe ad un *vulnus* la rigidità della Costituzione per un mutamento motivato da atti dallo scarso fondamento rappresentativo.

7. Conclusioni

Il lavoro ha cercato di mettere in evidenza il ricorso alla revisione costituzionale per recepire i dettami del *Fiscal compact* e del *Next Generation*.

Questa tendenza ha riproposto la questione della «necessarietà della legge costituzionale» per adeguarsi al diritto sovranazionale, che però ha riguardato solo il periodo della crisi economica e della pandemia da Covid-19. Di conseguenza è come se, in un frangente emergenziale, l'art. 11 Cost. avesse assunto una valenza ancor più “permissiva”.

Peraltro, non si tratta di un *unicum*, dal momento che, come già menzionato, le recenti proposte di modifica costituzionale risultano ancora motivate dal recepimento del *Next Generation* e del PNRR, continuando così ad alimentare le problematiche connesse al ricorso alla legge costituzionale per adattarsi a tali dettami. Non solo, a tali iniziative corrisponde anche l'eventualità di modificare l'art. 11 Cost. per cambiare l'espressione «limitazioni di sovranità» con «difesa» della sovranità nazionale, nella prospettiva di

un recupero delle cessioni di competenza finora registrate-
si in alcune materie¹⁰⁶.

Ora, tralasciando le criticità connesse a tali modifiche, quello che rileva è la contraddizione che contraddistingue tale *modus operandi*. Ciò in quanto da un lato continuano a giustificarsi revisioni costituzionali in base al recepimento del *NGEU* e del PNRR, mentre dall'altro sembra escludersi tale eventualità rispetto ai progetti di modifica dell'art. 11 Cost. Ecco perché nella disamina si è cercato di evidenziare come nonostante le «evoluzioni profonde addirittura contraddizioni nette»¹⁰⁷, la Corte costituzionale non ha mai cambiato il «fondamento costituzionale scritto dei suoi sviluppi giurisprudenziali»¹⁰⁸, mentre in sede di revisione costituzionale si seguono criteri «ondivaghi». Nel senso che dapprima si ricorre al 138 Cost. per rispettare i vincoli *extra-UE* contenuti nel *Fiscal compact*; poi si giustifica una riforma costituzionale in base ad un regolamento come il *NGEU* già attuato in sede di normazione ordinaria tramite il PNRR; ed infine, si tende a proporre modifiche della fonte suprema dell'ordinamento ancora giustificate dalla *governance* pandemica, a fronte però di tentativi di revisione dell'art. 11 Cost. che muovono in tutt'altra direzione. Ne consegue che in virtù di tale andamento, è come se venissero «sottovalutati i problemi derivanti dalla partecipazione dell'Italia alla Comunità europea»¹⁰⁹, che

¹⁰⁶ https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_riforme_costituzionali_ed_elettorali.html.

¹⁰⁷ L. PALADIN, *Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, cit., 403 ss.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ È quanto affermava L. PALADIN dopo la ratifica del Trattato di Maastricht. Cfr. *ibidem*.

risulterebbero così una «concausa»¹¹⁰ «dei convulsi ritmi nazionali»¹¹¹ iniziati in forma primigenia con Maastricht¹¹² e ora presenti in forma più emblematica. Per dire che l'adeguamento al diritto europeo e il suo recepimento a livello costituzionale ingenerano una sovrapposizione di questioni in cui il rischio più evidente è che la Costituzione diventi «un giunco flessibile che si piega ad ogni alito di vento», invece «di essere (...) una specie di duttile acciaio che si riesce a ripiasmare faticosamente sotto l'azione del fuoco e sotto l'azione del martello di un operaio forte e consapevole»¹¹³.

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ *Ivi*, 411.

¹¹² Come notato *ivi*, 410 ss.

¹¹³ P. ROSSI, Intervento consultabile sul sito <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/06t6/s2/138/index.htm?art138-008.htm&2>.

*I partiti e il NGEU: riflessioni
intorno al ruolo delle “macchine per fabbricare passioni”
ai tempi della crisi della rappresentanza*

MARIA CATERINA AMOROSI

SOMMARIO: 1. Il partito e le trasformazioni della rappresentanza democratica: notazioni introduttive. – 2. Il ruolo dei partiti politici europei nel processo di integrazione. – 3. I partiti politici nella formazione del NGEU e del PNRR. – 4. Conclusioni.

1. *Il partito e le trasformazioni della rappresentanza democratica: notazioni introduttive*

Il *Next Generation EU* (NGEU) e il relativo piano di attuazione nel nostro ordinamento, il PNRR, si sono rivelati, nelle problematiche relative alla loro formulazione ed implementazione, un'importante occasione per riportare al centro del dibattito il tema della democraticità e del metodo democratico in Europa e, in correlazione ad esso, quello della problematica rappresentatività dei partiti e della loro capacità di integrazione.

Nel tentativo di indagare il ruolo giocato dai partiti politici nazionali ed europei all'interno del nuovo (presunto) processo di integrazione europea promosso dalla risposta eurounitaria alla pandemia (*rectius*, sindemia¹) causata dal

¹ Epidemia sindemica o sinergica è un termine sviluppato dall'antropologo e medico Merrill Singer (cfr. M. SINGER, *Introduction to Syndemics: A Critical Systems Approach to Public and Community Health*, Wiley 2009) con il quale si intende indicare l'interazione fra più concause, tutte determinanti nella nascita e nell'evoluzione di una pandemia: diventa necessario, quindi, nell'approccio sindemico, prendere in considerazione

Covid-19, appare opportuno analizzare preliminarmente quale sia attualmente lo stato di salute di questi fondamentali istituti della rappresentanza politica democratica, sia all'interno del nostro ordinamento, sia a livello europeo.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, è noto come da decenni la dottrina si interroghi sulla crisi della rappresentanza e dei partiti politici o, quantomeno, del modello storico di "partito". Si pensi infatti a quanto sia lontana la realtà odierna dall'idea novecentesca di partito così efficacemente descritta dalle parole di Bertolt Brecht: un partito dai «mille occhi», «avanguardia delle masse», forte della «conoscenza del vero»².

Si trattava di un modello di partito sufficientemente forte da guadagnare un proprio ruolo all'interno del sistema politico, favorendo l'ingresso delle grandi masse nella politica istituzionale attraverso la costruzione del consenso, elemento centrale su cui basare il mantenimento, il sostegno del potere politico. È, infatti, il consenso che assicura quella capacità di costruire egemonia all'interno delle relazioni istituzionali e nella dimensione politica di cui parlava Gramsci³.

le differenze ambientali, sociali ed economiche che determinano livelli di sviluppo e di rischio differenti a seconda dei vari contesti sociali ed ambientali. Secondo diversi medici ed epidemiologi, quella generata dal coronavirus è una sindemia, essendo evidenti le interazioni tra elementi biologici e sociali che comportano continue alterazioni e modifiche delle condizioni di salute delle persone: cfr. *Covid, la lezione di Brusaferrò: "Basta parlare di pandemia, vi spiego perché"*, in *Il Mattino*, 15 novembre 2021; C. CARIDI, *L'epidemiologo Gianicolo dell'università di Mainz: "La Germania è in balia di una sindemia"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 novembre 2021.

² B. BRECHT, *Lode del Partito*, 1932.

³ Cfr. A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Torino 1948-1951.

Una forza tale, quella dei partiti, che ha portato alcuni studiosi ad intravedere nella loro organizzazione una sorta di aspirazione totalitaria; efficace in tal senso la definizione di partito data dalla filosofa Simone Weil, da lei considerata una «macchina per fabbricare passione collettiva», una «organizzazione costruita in modo da esercitare una pressione collettiva sul pensiero di ognuno degli esseri umani che ne fanno parte»⁴.

La crisi che i partiti attraversano già a partire dalla fine degli anni Settanta⁵, può essere interpretata proprio come crisi della loro egemonia⁶, come perdita di una loro presunta propensione naturale ad esprimere la complessità dei bisogni e a rappresentare davanti alle istituzioni le conseguenti istanze sociali.

La fase di crisi si acuisce con lo scoppiare di Tangentopoli, quando, come noto, «mutano le forme e i luoghi dell'agire collettivo»⁷ e si compie il passaggio alla democrazia maggioritaria; un passaggio invocato da molti, ma che in realtà ha portato ad una esasperazione dei problemi della democrazia rappresentativa, determinando l'affermarsi di una personalizzazione della politica e della competizione elettorale, in una sorta di politica-spettacolo o, come è stata definita, democrazia «del gradimento», con un ruolo sempre più importante dei media⁸.

⁴ S. WEIL, *Manifesto per la soppressione dei partiti politici* (1950), Roma 2012, 17 ss.

⁵ Con il convegno della Trilateral Commission e la critica alle democrazie complesse (cfr. P. INGRAO, *La "questione democratica", in Democrazia e Diritto*, 1988).

⁶ *Ex plurimis*, G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico*, in *Politica del diritto*, 1992, 175 ss.

⁷ C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione, Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2004.

⁸ *Ibidem*.

Una causa della crescente debolezza dei partiti può essere individuata nella perdita della loro capacità di rappresentare quelle aggregazioni ideologiche che ha segnato la storia del primo novecento; lo dimostra il fatto che l'adesione ad un partito, la partecipazione alla sua attività politica non sembra più dipendere dalla condivisione di una cultura politica, ma piuttosto sembra affondare le proprie radici in una «precomposizione antropologica ...in una valutazione di "simpateticità"»⁹.

La situazione attuale in cui versano i partiti è, dunque, profondamente diversa rispetto al modello affermato nel Novecento: ben lontani ormai dall'essere portatori di una qualche "conoscenza del vero", dal saper costruire (in termini gramsciani) "egemonia", o dall'essere capaci di "fabbricare una passione collettiva", la crisi dei partiti oggi ci parla di un distacco radicale con la società o con i gruppi sociali che dovrebbero rappresentare, tutelare e difendere.

La fragilità che caratterizza i partiti politici sembra legata, anzitutto, ad un distacco, ad un allontanamento (anche fisico) dal territorio, che non viene più vissuto dai partiti politici, né "ascoltato"; un allontanamento fisico che ha determinato un allontanamento politico ed una incomunicabilità fra i partiti e il popolo, fra il rappresentante e il rappresentato e che si è tradotta in una pressoché totale incapacità di leggere i bisogni di quest'ultimo. Una forma di analfabetismo politico, quello che caratterizza gli odierni partiti, che non solo (e inevitabilmente) ha delle importanti conseguenze sul buon funzionamento della democrazia – nella quale i partiti, ex art. 49 Cost., giocano un ruolo fondamentale – ma che, di più, sembra essere funzionale

⁹ A.I. ARENA, *Alcune brevissime riflessioni sui partiti politici*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, 797.

all'affermarsi di nuovi paradigmi di governo, all'instaurarsi di una "democrazia decidente" ed al consolidarsi di politiche neoliberali.

In effetti, come avremo modo di approfondire, dalla delegittimazione dei partiti, si è arrivati alla facile accettazione, se non al favore, verso politiche di tipo autoritario e l'antipolitica che ha accompagnato la crisi dei partiti ha facilitato il consolidarsi del primato dell'economico sul politico.

In questo senso, si può leggere un nesso causale fra crisi della rappresentanza politica, crisi del patto di fiducia fra elettori ed eletti e crisi dei partiti politici, incapaci di svolgere il ruolo designato dall'art. 49 Cost. e ribadito dagli articoli 10 del TUE e 12 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea: quello di strumenti di mediazione fra cittadini e rappresentanti, «anelli di collegamento»¹⁰ fra la società civile e le istituzioni.

Possiamo dire che si assiste da decenni ad una crisi di fiducia nella democrazia rappresentativa e ad un chiaro affermarsi di una democrazia decidente, di cui il PNRR costituisce una chiara espressione, dal momento che questo piano è il risultato quasi esclusivo della volontà dell'esecutivo, essendo mancato un reale processo partecipativo e collaborativo che coinvolgesse il Parlamento e quindi i partiti.

Al contrario, sarebbe stato necessario promuovere una attenta, plurale e partecipata discussione sul piano, al fine di garantirne una attuazione trasparente e condivisa¹¹.

¹⁰ M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *Federalismi.it*, 9/2019, 23.

¹¹ Cfr. *supra*, par. 3.

Occorre ora sottolineare che il progressivo ridimensionamento del ruolo dei partiti politici (che si è tradotto in una delegittimazione degli stessi¹²) è determinato anche dalla loro disciplina interna, un tema che riguarda, seppur in termini e con problematiche differenti, la dimensione politica nazionale ed europea.

2. *Il ruolo dei partiti politici europei nel processo di integrazione*

Preliminarmente occorre osservare che il concetto di rappresentanza politica nell'Unione assume una diversa valenza rispetto alla rappresentanza espressa a livello nazionale.

La democrazia rappresentativa a livello nazionale si articola, come noto, su un doppio circuito della rappresentanza, fra elettori e partiti e fra partiti e rappresentanti; un circuito in cui quindi i partiti giocano un ruolo di intermediazione fondamentale¹³.

Invece, all'interno dell'Unione europea la democrazia rappresentativa sembra avere un carattere ambivalente¹⁴: da un lato, l'art. 10, par. 1 e 2, del TUE enuncia il principio secondo il quale «il funzionamento dell'Unione si fonda su una democrazia rappresentativa», in quanto «i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel

¹² A tale proposito vi è chi ha parlato dei partiti come un «diritto che ci è sottratto»: R. BIN, *Partiti politici, un diritto che ci è sottratto*, in *LaCostituzione.info*, 27 dicembre 2019.

¹³ C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano 1998, 86 ss.

¹⁴ C. RANALLI, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell'organizzazione democratica interna*, in *DPCE online*, 1/2021, 551.

Parlamento europeo»; dall'altro, prevede, nella composizione dei Consigli, una rappresentanza politica mediata attraverso i governi nazionali, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai rispettivi parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini¹⁵.

In questo modo si è di fronte ad una sorta di «sovranità divisa» poiché i membri della comunità politica sovranazionale partecipano alla costituzione di quest'ultima sia come cittadini europei sia in quanto cittadini di uno Stato nazionale¹⁶. Al duplice fondamento della sovranità dovrebbe corrispondere un coerente equilibrio fra poteri, quindi fra il Consiglio, il Consiglio europeo ed il Parlamento, ma così non è, dal momento che il Parlamento continua a ricoprire un ruolo marginale rispetto alle altre istituzioni europee.

A tal proposito, è interessante notare che, in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, l'art. 14 del TUE afferma che il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei «cittadini dell'Unione», non più dei «popoli degli stati», facendo riferimento dunque unitariamente al popolo europeo. Tuttavia, nonostante il cambiamento lessicale e il potenziamento del ruolo del Parlamento apportato dal Trattato di Lisbona¹⁷, permane indubbia-

¹⁵ Per approfondimenti sul tema, v. M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, 22/2013, 2 ss.

¹⁶ J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari 2012.

¹⁷ Come noto, in seguito al Trattato di Lisbona il Parlamento: – diviene co-legislatore con il Consiglio in settori che precedentemente erano di competenza esclusiva di quest'ultimo (come, ad esempio: immigrazione legale, agricoltura e pesca, politica monetaria); – diviene co-decisore insieme al Consiglio in alcuni nuovi settori (energia, sanità, turismo, immigrazione); – assume un ruolo maggiore nella definizione del bilancio comunitario; – approva le nomine della Commissione europea, del

mente un *deficit* democratico in seno all'Unione per diverse ragioni. Anzitutto perché il Parlamento europeo è ancora escluso dai circuiti decisionali in diverse materie e questo alimenta nell'opinione pubblica la percezione che tale organo non sia in realtà il centro della rappresentanza politica dei cittadini europei. In secondo luogo, perché il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo non è stato accompagnato «da un corrispondente e altrettanto graduale riconoscimento e coinvolgimento dei partiti politici nelle vicende istituzionali comunitarie»¹⁸. A tal proposito, guardando alla democrazia rappresentativa come fondamento dell'Unione europea¹⁹, sembra possa sostenersi che ad oggi l'anello più problematico e più debole di tale meccanismo sia costituito dai partiti politici europei²⁰, ancora troppo immersi nella dimensione politica nazionale ed incapaci di dare un respiro europeo alle proprie analisi politiche o di trattare tematiche propriamente europee.

Nell'analizzare la questione, dobbiamo preliminarmente dire che il diritto primario dell'Unione, da Maastricht in poi, ha definito i partiti europei come soggettività

Presidente del Consiglio europeo, dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Unione; approva gli accordi internazionali; - esercita un controllo democratico sull'intera attività comunitaria.

¹⁸ F. SEATZU, *La nuova disciplina giuridica sul finanziamento dei "partiti politici a livello europeo"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2008, 561.

¹⁹ Cfr. sul punto I. INGRAVALLO, *I partiti politici a livello europeo, Analisi e prospettive*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Anno V, Bari 2012, 210 ss.

²⁰ Sul punto, *ex multis*, B. SARDELLA, *Art. 10*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli 2012, 153, parla di «non ruolo» dei partiti politici a livello europeo; I. INGRAVALLO, *op. cit.*, 212 ss. Più ampiamente, G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli 2009, 1777 ss.

che devono fungere da intermediario fra le istituzioni e i cittadini, in modo da recepire ed interpretare le volontà e i bisogni di questi ultimi e riuscire a riportare tali esigenze all'interno delle istituzioni²¹.

Questo ruolo è confermato dalla normativa che ad oggi rappresenta l'elemento portante della disciplina dei partiti in ambito europeo: il regolamento n. 1141/2014²² relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee (poi modificato dal regolamento n. 673 del 2018). Obiettivo delle disposizioni ivi contenute è quello di consentire ai cittadini europei di partecipare alla vita democratica dell'Unione affidando ai partiti politici europei un ruolo attivo nell'esercizio della democrazia rappresentativa, prevedendo come compito essenziale di tali organizzazioni quello di contribuire a formare una coscienza politica europea. Un ruolo che, se svolto efficacemente, li qualificherebbe – legittimamente – come interpreti dei bisogni sociali e traduttori in seno alle istituzioni della volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Dunque, la disciplina europea sui partiti politici è indirizzata verso la creazione di soggetti politici capaci di divenire anelli di collegamento fra società civile ed istituzioni europee²³ nell'intento di contribuire alla formazione di una coscienza politica europea, di contrastare il *deficit* demo-

²¹ A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti ed integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2015, 4.

²² Regolamento attuativo di quanto sancito dall'art. 10, par. 4, TUE e dall'art 12 par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²³ G. TRENTA, *Partiti politici europei e partiti politici nazionali nella legislazione italiana*, in *Camminodiritto.it*, 27 febbraio 2021, 8.

cratico in seno all'Unione e di ridurre la distanza percepita dai cittadini europei fra loro e le istituzioni europee²⁴.

O meglio, questo è quanto dichiarato nei regolamenti, ma, in realtà, non sembra che i partiti politici europei siano in grado ad oggi di assolvere a tale compito.

Anzitutto, occorre segnalare che i regolamenti richiamati dedicano particolare attenzione alla questione del finanziamento dei partiti e delle fondazioni, ma disciplinano in maniera poco dettagliata lo statuto dei partiti politici.

In particolare, tali regolamenti intervengono sullo *status* dei partiti politici attraverso il riconoscimento di una personalità giuridica europea e subordinano tale riconoscimento all'inserimento in un apposito registro da cui deriva un rafforzamento dei controlli sulla democraticità della organizzazione interna dei partiti politici europei.

In base ai regolamenti, «potranno registrarsi come partiti politici europei quelle alleanze politiche (...) che non perseguono fini di lucro, che hanno sede in uno degli Stati membri, che osservano nel programma e nell'azione i valori su cui l'Unione europea si fonda (cioè la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza lo stato di diritto e il rispetto per i diritti umani, inclusi quelli delle minoranze), che hanno partecipato alle elezioni europee o che semplicemente hanno espresso pubblicamente l'intenzione di parteciparvi, che sono rappresentati nel Parlamento europeo o nelle assemblee parlamentari nazionali o regionali in almeno un quarto degli Stati membri (...) oppure che hanno ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il tre per cento dei voti espressi in ognuno di tali

²⁴ M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., 23.

Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo»²⁵.

La base normativa di tali organi «coinvolge tre ordini di fonti: il regolamento europeo, la legislazione nazionale per tutti gli aspetti non previsti dal regolamento europeo e, per tutto ciò che residua, i rispettivi statuti»²⁶.

Tralasciando ulteriori dettagli, ci limitiamo a ricordare che, anche nel rispetto della libertà di espressione, i regolamenti in questione non prevedono l'obiettivo di essere favorevoli all'integrazione europea tra le condizioni per l'esistenza di un partito politico a livello europeo. L'art. 3, par. 1, lett. c), richiede unicamente che il partito rispetti, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi (*rectius*, i valori) sui quali l'UE è fondata. Questo trova conferma anche nella eliminazione, effettuata con il Trattato di Lisbona, del riferimento al ruolo dei partiti politici a livello europeo quali «fattori per l'integrazione in seno all'Unione», che in passato apriva l'art. 191 TCE.

L'inserimento nei Trattati di disposizioni sui partiti politici a livello europeo ha comportato il progressivo allineamento dei partiti politici al modello determinato dalla normativa anche per il forte incentivo rappresentato dalla possibilità di ottenere un finanziamento²⁷. Tuttavia, se così è stata favorita «la trasparenza sul loro funzionamento e sull'utilizzazione delle risorse erogate dall'UE», in realtà si

²⁵ M.R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2015, 3.

²⁶ P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, parte II, 75.

²⁷ G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. disc. pub.*, Agg., vol. III, t. 2, Milano 2008, 613 ss.

è inciso poco sul piano del risanamento del *deficit* democratico poiché si è affermato un modello di partito «“calato dall’alto”, limitando, o meglio incanalando e regolamentando quello che dovrebbe essere il risultato di un’azione spontanea proveniente dal basso, dai cittadini e/o dalle loro forme organizzate»²⁸.

In altre parole, il sistema partitico europeo non deriva da una realtà sociale che preesiste ma è stato costruito “dall’alto” tramite interventi normativi²⁹ volti a «conformare, secondo uno schema predefinito, una realtà sociale ancora informe»³⁰. In questo modo, non si prescrive quello che i partiti sono, ma si stabilisce ciò che i partiti devono essere: ovvero, fattore di integrazione, strumento per formare una coscienza politica europea, affidando, quindi, a tali organismi una missione preconfezionata, che non scaturisce da un reale dibattito politico, né da un preesistente percorso politico³¹.

Come rilevato da una parte della dottrina, le “istituzioni della unità” non sono da sole sufficienti a creare una unità altrimenti inesistente³² e la salute di un ordinamento democratico non dipende solo dalla bontà delle disposizioni,

²⁸ Così I. INGRAVALLO, *op. cit.*, 217; contra, A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell’Europa*, Online Working Paper 2009/11, aprile 2009, *lex.unict.it*, 8.

²⁹ In evidente contrasto con la Relazione sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei del 30 ottobre 1996 (c.d. relazione Tsatsos), la quale rinnegava la prospettiva di istituire i partiti europei mediante un atto dell’Unione europea.

³⁰ G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza politica, dinamiche sovrastatali, nazionalismi. Notazioni a partire da un recente volume*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2020, 21.

³¹ *Ivi*, 22-24.

³² M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, in *Rivista AIC*, 2/2011, 9 ss.

ma anche dalle condizioni esterne della loro efficacia, in particolare dal ruolo di intermediazione svolto dai partiti, dalle associazioni, dai movimenti dei cittadini³³.

Sempre nell'intento di rispondere all'interrogativo circa la capacità dei partiti europei di costruire integrazione politica all'interno dell'Unione, bisogna rilevare il perdurare di una sorta di dipendenza delle formazioni politiche europee dai partiti nazionali. Basti pensare, ad esempio, alle elezioni del Parlamento europeo: una Istituzione europea i cui membri vengono eletti sulla base di un suffragio espresso da cittadini europei attraverso, però, l'operare di partiti di dimensione nazionale, i quali nominano e sostengono i propri candidati e che, dunque, leggono nelle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo l'opportunità per condurre una campagna elettorale basata su temi di stretto interesse locale.

Il carattere nazionale delle elezioni europee fa sì che l'esito di queste ultime non possa essere considerato come espressione della volontà dei cittadini europei, quanto piuttosto come la somma delle diverse volontà politiche dei cittadini nazionali³⁴.

Si determina in questo modo una sofferenza proprio nella fisiologia stessa del rapporto rappresentativo³⁵.

A maggior ragione se si considera che i partiti politici europei non possono designare candidati né alle elezioni nazionali, né a quelle del Parlamento europeo e non possono nemmeno partecipare a campagne referendarie: si trat-

³³ D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino 1996, 357-358.

³⁴ M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo*, cit., 5.

³⁵ A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti ed integrazione politica nell'UE*, cit., 2.

ta, infatti, di prerogative che permangono in capo ai partiti nazionali.

In considerazione di quanto detto, il regolamento n. 1141 del 2014 appare caratterizzato da una sorta di ambiguità, dal momento che se da un lato alcune sue disposizioni sembrano finalizzate al rafforzamento delle identità dei partiti politici europei, dall'altro lato, tale regolamento sembra nel complesso essere più funzionale al mantenimento di un rapporto di subalternità dei partiti politici europei rispetto a quelli nazionali (dalle cui aggregazioni, inoltre, risultano).

Dunque, se da una parte il regolamento del 2014 vuole rafforzare «l'identità dei partiti politici europei (...) considerandoli a buon diritto veicoli della democrazia rappresentativa nell'UE», dall'altra non incide sul «rapporto di subalternità dei partiti politici europei rispetto agli omologhi nazionali, dalla cui aggregazione peraltro essi sono composti»³⁶.

La subalternità dei partiti politici europei rispetto a quelli nazionali fa sì che la crisi di questi ultimi si rifletta in maniera speculare sui primi, i quali ad oggi possono essere definiti come associazioni di partiti politici nazionali, quindi associazioni di associazioni e non associazioni di singoli cittadini europei³⁷.

Già la genesi dei partiti politici europei³⁸ ci parla di una loro subalternità rispetto ai partiti nazionali, determinan-

³⁶ M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei*, cit., 4.

³⁷ G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, 1/2017, 7.

³⁸ M.R. ALLEGRI (*op. ult. cit.*, 23), rintraccia l'origine del problema dei partiti politici europei nella genesi *top-down* di questi ultimi «gemmati per derivazione dalle internazionali socialista, democratico-cristiana e liberale (...) rappresentano solo il riflesso extraparlamentare dei gruppi

do «*ab origine* un legame debole fra partiti politici europei e cittadini europei»³⁹. Lo stesso processo di formazione dei partiti europei è indicativo circa l'incapacità di simili organizzazioni di onorare efficacemente la loro funzione integrativa. Queste formazioni, infatti, nascono non in seguito al formarsi di spontanee aggregazioni sociali sorte per la condivisione e la difesa di idee ed obiettivi politici, ma si costituiscono in base ad una sorta di proiezione extraparlamentare dei gruppi formati all'interno del Parlamento europeo dai deputati nazionali che provengono da partiti ideologicamente affini.

I partiti europei, in altre parole, non sono formazioni sociali, ma hanno una natura prettamente interna al Parlamento.

Ne deriva uno scenario caratterizzato da elevata frammentazione del sistema politico europeo, ed è per questo motivo che la questione della divisione in gruppi politici in seno all'Assemblea parlamentare europea assume un aspetto centrale. Questi ultimi costituiscono il punto nevralgico dell'attività del Parlamento ed anche i principali canali di elaborazione degli indirizzi politici maggioritari. Il criterio in base al quale i singoli parlamentari aderiscono ad un gruppo piuttosto che ad un altro è quello delle affinità politiche; criterio che si sposa col carattere meramente facoltativo dell'adesione, dal momento che il singolo parlamentare può sempre decidere di non aggregarsi (e acquisire lo

parlamentari nazionali». Sulla genesi dei partiti politici: A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2015; L. D'ETTORRE, *I partiti politici europei: una ricostruzione del quadro normativo*, in *La Comunità internazionale*, 1/2015; O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, Milano 2014.

³⁹ M.R. ALLEGRI, *op. ult. cit.*, 24.

status di “non iscritto”) nel caso in cui sia contrario alle linee politiche assunte dai gruppi parlamentari costituitisi.

Viene esclusa quindi la possibilità che si formino gruppi parlamentari i cui membri non siano legati dalla condivisione di una visione politica, ma la cui unione abbia piuttosto un carattere tecnico-amministrativo. Il carattere dell'affinità politica, insieme al requisito numerico e a quello della transnazionalità, sono le condizioni previste per la costituzione dei gruppi parlamentari.

La *ratio* che anima questa disposizione e la necessità del carattere politico dei gruppi parlamentari sono strettamente connesse alle funzioni che essi svolgono all'interno dell'economia dei lavori del Parlamento europeo ed alle prerogative di tale organo: in effetti, solo gruppi parlamentari uniti da una affinità ideologica e da una comune visione programmatica possono essere in grado di trascendere i particolarismi politici locali e contribuire, in quanto strumenti di aggregazione delle forze politiche nazionali, alla formazione di partiti capaci di avere una visione sovranazionale e promuovere, in questo modo, l'integrazione europea⁴⁰ e la formazione di una coscienza europea.

Tuttavia, bisogna tenere presente che i gruppi parlamentari riuniscono deputati provenienti da partiti politici nazionali affini, e quindi, in realtà, risultano poco funzionali alla realizzazione di un rafforzamento del processo di integrazione europea, perché fortemente condizionati dalle scelte e dalle azioni dei partiti politici nazionali di riferimento.

In sintesi, e in base a quanto accennato, è lecito domandarsi quanto influisca l'assenza di un sistema di partiti realmente europeo sulla formazione di una Unione europea

⁴⁰ A. CIANCIO, *op. ult. cit.*, 4.

non più soltanto meramente economica, ma che rappresenti una vera comunità politica. Una Unione la cui organizzazione, in base a quanto dichiarato nell'art. 10 TUE, si fondi sulla democrazia rappresentativa e sul diritto dei cittadini di partecipare alla vita democratica comunitaria, diritto che dovrebbe essere garantito loro tramite lo strumento dei partiti politici europei, ai quali è demandato il compito di formare una coscienza politica europea (art. 10, par. 4, TUE).

Si tratta di obiettivi che, come visto, sono dichiarati nei regolamenti ma che non sembrano essere stati raggiunti, dal momento che permane un forte senso di disinteresse o di lontananza dei cittadini rispetto ai partiti europei. Una sensazione alimentata anche dal fatto che il Parlamento europeo è ancora legato a dinamiche politiche nazionali: i suoi membri sono eletti sulla base di normative nazionali e di campagne elettorali che non affrontano tematiche europee, ma si concentrano invece su temi di interesse localistico, dal momento che i partiti politici nazionali rimangono gli attori principali nella selezione delle candidature e nella conduzione della campagna elettorale.

Il problema della crisi dei partiti politici europei è amplificato inoltre da una sorta di estraneità di questi ultimi rispetto alle scelte politiche effettuate dalle Istituzioni dell'Unione. Se, secondo la configurazione tradizionale dei partiti, questi sono innanzitutto soggetti culturali, promotori di una data visione politica e protagonisti nella progettazione economica e sociale, a livello sovranazionale tali funzioni politiche sono assolutamente carenti. All'interno dell'Unione europea, infatti, le decisioni politiche maggiormente importanti⁴¹ vengono prese in altre sedi, senza

⁴¹ Si pensi, ad esempio, alle decisioni macroeconomiche, assunte

il coinvolgimento delle organizzazioni partitiche, la cui capacità di integrazione e di identificazione viene a mancare. In conseguenza di tale incapacità dei partiti a svolgere il fondamentale ruolo di mediazione fra l'interesse generale e gli interessi specifici, questa funzione viene demandata a rappresentanti di interessi settoriali, attraverso meccanismi non sempre trasparenti e che, soprattutto, comportano la selezione degli interessi meritevoli di attenzione in base al potere economico di chi li sostiene⁴².

3. *I partiti politici nella formazione del NGEU e del PNRR*

Le modalità di formazione del NGEU e la sua implementazione in Italia attraverso il PNRR non sembrano indicare un cambiamento di rotta, una rivincita della democrazia rappresentativa su quella decidente. Questi atti sono il risultato quasi esclusivo della volontà dell'esecutivo, essendo mancato un reale processo partecipativo e collaborativo che coinvolgesse il Parlamento e quindi i partiti⁴³.

Un esempio di questo mancato coinvolgimento può essere visto nella composizione della c.d. Cabina di regia del PNRR. Si tratta di un organo dotato di poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazio-

de facto dalla BCE (sul punto, cfr. A. CIANCIO, *op. ult. cit.*, 11 e, più ampiamente, G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari 2013).

⁴² S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano 2012, 190.

⁴³ S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 232, nell'analizzare la *governance* del piano definisce il concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale come svuotato di contenuti.

ne degli interventi del Piano, posto al centro della rete dei soggetti istituzionali che svolgono funzioni di indirizzo, verifica o ausilio nell'attuazione del PNRR.

Sarebbe stato opportuno prevedere una composizione di tale organo che favorisse la massima partecipazione politica e che quindi assicurasse la presenza dei delegati dei partiti presenti in Parlamento, nell'ottica di coinvolgerli nel dibattito e nell'attuazione del Piano; sarebbe stato opportuno proporre un modello di cabina aperto a tutte le forze politiche; forze che, tra l'altro, sono state emarginate anche dalla fase ideativa del PNRR.

Al contrario, è stato stabilito che la composizione della cabina di regia preveda la partecipazione del Presidente del Consiglio dei ministri; dei ministri competenti per materia; e, nei casi di loro competenza o interesse, dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, del Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e del Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI). Dunque, tale composizione tiene fuori tutte le forze partitiche, anche quelle di maggioranza, impedendo un monitoraggio capace di compensare l'estromissione del Parlamento dalla scrittura del Piano e favorendo l'ulteriore accentramento di poteri e attribuzioni in capo al Presidente del Consiglio⁴⁴.

Nonostante gli intenti dichiarati dai rappresentanti delle Istituzioni europee e nazionali, gli obiettivi che si intendono soddisfare attraverso il Piano, ovvero rilanciare rappresentanza e partecipazione come condizione per ga-

⁴⁴ G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, parte I, 126-127.

rantire la attuazione democratica del NGEU⁴⁵, sembrano sfumare insieme alla possibilità che i partiti tornino a svolgere il ruolo di motore propulsivo dell'interazione politica e dell'integrazione sociale.

In questa prospettiva, sembra potersi affermare che il NGEU e il PNRR rappresentino già un'occasione perduta.

E questo proprio quando il susseguirsi di situazioni di crisi, culminate nell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19 e nella sindemia che ne è derivata, ci parlano oggi più che mai della necessità di adottare politiche realmente condivise nello spazio giuridico europeo. Politiche che siano capaci di ritrovare la dimensione della legittimazione democratica indicata in Costituzione e dalla normativa europea sul punto. Affinché si possa parlare di una reale fase di integrazione europea è necessario realizzare, attraverso il fondamentale ruolo dei partiti, un'unione politica, andando oltre la dimensione meramente economica.

Nel complesso, soprattutto in seguito al Trattato di Lisbona, vi sono diverse previsioni che formalmente sembrano delineare una Unione europea come vera unione politica, almeno sotto il profilo giuridico e istituzionale: basti pensare alle Istituzioni comuni e alle loro attribuzioni, al sistema delle fonti, alla Carta dei diritti fondamentali e alla previsione di un corpo di diritti inviolabili o al riconoscimento di un patrimonio assiologico comune, individuato

⁴⁵ Obiettivi che, per essere realizzati necessitano di politiche responsabili volte al rafforzamento dell'eguaglianza e della giustizia sociale, lemma che, invece, «simbolicamente, ricorre nel Piano in una sola occasione, paradossalmente nel paragrafo dedicato alla concorrenza», come nota M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, parte I, 3.

(ex art. 2 TUE) nel rispetto dei diritti umani, delle libertà, dell'uguaglianza e dei principi dello Stato di diritto in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza e dalla solidarietà⁴⁶.

Ci sono anche diverse previsioni normative volte a riconoscere il ruolo dei partiti nell'accrescere una comune coscienza politica europea; ma se questo è vero, è vero anche che la forza di tali disposizioni sembra rimanere sul piano descrittivo e che quindi esse non riescono ad essere realmente efficaci sul piano prescrittivo, non essendo sufficienti per formare quell'*idem sentire* che deve essere alla base di ogni comunità politica.

Affinché vi sia il consolidamento di un sistema strutturato di partiti europei è necessario un reale aggancio nella realtà sociale, volto a favorire l'emersione tra i cittadini europei di quel senso di identità collettiva, «funzionale a radicare l'identità nazionale di ciascuno nel più ampio contesto di dimensione sovranazionale». I partiti europei dovrebbero anzitutto operare nel senso di promuovere una idea di Europa come vera Unione politica, per poi tracciare, diffondere e difendere ognuno una propria, determinata, idea politica di Europa⁴⁷.

4. Conclusioni

In conclusione, si vuole riprendere quanto accennato all'inizio in merito al fatto che la crisi dei partiti abbia non solo delle importanti conseguenze sul buon funzionamento della democrazia, ma che, di più, tale crisi sembra essere

⁴⁶ A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti*, cit., 5 ss.

⁴⁷ Ivi, 9-10.

funzionale all'affermarsi di nuovi paradigmi di governo, all'instaurarsi di una "democrazia decidente" ed al consolidarsi di politiche neoliberali.

Si è parlato in apertura del problema della scomparsa delle ideologie; in realtà, però, come autorevolmente osservato, sarebbe più corretto affermare che alle ideologie del passato se ne sono semplicemente sostituite altre⁴⁸ che hanno determinato l'affermarsi di politiche neoliberali, ed il conseguente delinearci di un nuovo volto della rappresentanza e di un differente ruolo dei partiti politici.

Si può notare come i processi di trasformazione economica si siano spesso rivelati il preludio di trasformazioni anche sul piano giuridico ed istituzionale: si tratta di un legame che appare ancora più stretto se si guarda alle fasi che caratterizzano il processo di integrazione europea⁴⁹.

Allo stesso modo, le crisi economiche hanno contribuito alla crisi della forma tradizionale di partito e all'affermarsi negli ultimi anni dei partiti populistici che, in generale, facendo leva sul malcontento causato dall'incapacità dei governi a gestire le crisi economiche e finanziarie, hanno acquisito sempre maggiori proseliti.

L'indebolimento delle tutele sociali che sono seguite alle crisi economiche hanno determinato, tra l'altro, anche l'affermarsi di una tendenza (a livello europeo, ma anche nei singoli Stati nazionali) a privilegiare il ruolo della tec-

⁴⁸ N. BOBBIO, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Roma 1994.

⁴⁹ Sull'argomento, si veda, *ex plurimis*, G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari 2016, 94-95; G. FERRARA, *Regressione costituzionale*, in *Il Manifesto*, 15 aprile 2012; F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli 2012; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016.

nica, al prevalere di quest'ultima sulla politica. Questo ha comportato un acuirsi del *deficit* democratico dell'Unione, dal momento che l'incidenza effettiva del Parlamento è modesta e gli organi che contano in Europa, e che determinano la sua politica, sembrano essere organi burocratici e tecnocratici⁵⁰.

«Indizio e causa» di questo fenomeno è la crisi (o «l'e-sautoramento»⁵¹) della forma partito, che ha perso progressivamente la sua capacità di proporsi come portatore di valori collettivi o progetti condivisi e che si mostra nella sua nuda realtà di macchina. Una macchina priva di quella dimensione (se vogliamo) positiva o romantica a cui poteva pur richiamare l'aspra critica di Simone Weil, perché siamo di fronte ad uno strumento politico non rivolto verso il basso, ad aggregare (o ad obnubilare) la società, ma ad una macchina che si stacca sempre più dal basso, dal territorio, e si rivolge verso l'alto, piegandosi a tendenze oligarchiche, a meccanismi clientelari e agli interessi economici dominanti.

In questo senso si può leggere un nesso causale fra crisi economica, populismo e crisi della rappresentanza politica, quindi crisi dei partiti politici, incapaci di svolgere il ruolo designato dall'art. 49 Cost. e ribadito dal TUE: quello di strumenti di mediazione fra cittadini e rappresentanti, tra società e Stato⁵².

Una crisi dei partiti, della loro funzione integrativa, che travolge sia i partiti politici nazionali, sia i partiti politici

⁵⁰ P. COSTA, *Democrazia e conflitti*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 38/2019, 37.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² V. FAGGIANI, *Partiti populistici e crisi dello Stato di diritto nell'UE tra dimensione nazionale e sovranazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2020, 281.

europei, essendo i primi l'ossatura su cui si sono costituiti i secondi. È in questo senso che gli Stati membri giocano ancora un ruolo determinante nel processo di integrazione europea.

I partiti europei e quelli nazionali, per poter assolvere alla funzione di mediazione politico-culturale fra istituzioni e cittadini, dovrebbero ritrovare un reale radicamento all'interno del tessuto sociale, dovrebbero ritornare sui "territori" e intraprendere un percorso di ri-alfabetizzazione per imparare nuovamente a leggere ed interpretare i bisogni del rappresentato e i problemi che segnano la vita sociale.

*Realtà e prospettive della rappresentanza sindacale
nel contesto dell'Unione europea*

MATTEO DI SIMONE

Sommario: 1. Il ruolo “costituente” dei sindacati. – 2. Il sindacato nella cornice giuridico-istituzionale europea: il dialogo sociale. – 3. (*segue*): la contrattazione collettiva europea. – 4. La Confederazione europea dei sindacati (CES): mera unione di sigle nazionali o soggetto sindacale autenticamente sovranazionale? – 5. Il coinvolgimento dei sindacati nella fase di attuazione del PNRR (cenni).

1. *Il ruolo “costituente” dei sindacati*

Nonostante il fenomeno sindacale abbia ormai già da diversi decenni oltrepassato i confini dello Stato per proiettarsi sul piano dell'Europa integrata, gli studi dedicati alla dimensione sovranazionale del sindacato non sembrano essere particolarmente abbondanti sul piano quantitativo. Del resto, complice anche la particolare natura *sui generis* del processo di integrazione europea, sono perlopiù gli aspetti istituzionali ed economici ad essere al centro dei dibattiti e delle analisi, rimanendo spesso in ombra il ruolo tutt'altro che irrilevante giocato dai corpi intermedi a livello sovranazionale¹.

Sebbene i processi e i luoghi più eminenti della rappresentanza collettiva dei lavoratori assumano indubbia-

¹ A. CIAMPANI, *La rappresentanza dei lavoratori nelle fondamenta dell'Europa sociale*, in A. CIAMPANI, E. GABAGLIO, *L'Europa sociale e la Confederazione Europea dei Sindacati*, Bologna 2010, 19.

mente una dimensione nazionale, è opportuno rammentare, da un lato, che la tradizionale nazionalità del diritto sindacale è stata da tempo intaccata dai «mutamenti indotti dal crepuscolo dell'unità Stato-diritto-mercato»² e, dall'altro, che le organizzazioni sindacali hanno apportato un contributo fondamentale alla costruzione della dimensione sociale europea. Per questa via, il ruolo e le funzioni del sindacato nel quadro eurounitario si ricollegano strettamente a questioni cruciali per il futuro dell'Europa: l'europeizzazione dei corpi intermedi e il loro possibile contributo allo sviluppo e alle dinamiche democratiche del processo di integrazione; l'approfondimento di una dimensione politica e sociale autenticamente europea.

Sarebbe riduttivo considerare il processo di europeizzazione del fenomeno sindacale come una semplice conseguenza dell'integrazione sovranazionale. Per quanto sia senz'altro corretto ritenere che quest'ultima si sia posta come causa prima di tale processo e che le sue dinamiche abbiano notevolmente inciso sulla fisionomia dei sindacati europei, una siffatta prospettiva finirebbe per eclissare il contributo che le organizzazioni dei lavoratori hanno dato al processo di integrazione, sin dalle sue fasi fondative. Infatti, la funzione primariamente assunta dal sindacato al livello europeo è stata quella di aver contribuito materialmente all'introduzione, nel testo del Trattato istitutivo della CECA, di quelle poche ma fondamentali disposizioni che da lì in poi hanno costituito l'ossatura dell'Europa sociale³.

² A. LO FARO, *Europei, comunitari e comunitarizzati: i contratti collettivi nell'era della sovranazionalità*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1/2001, 862.

³ A. CIAMPANI, *La rappresentanza dei lavoratori nelle fondamenta*

A fronte dell'impatto che la creazione di un mercato comune in un settore cruciale come quello carbosiderurgico avrebbe avuto sul lavoro e sulle condizioni della manodopera in Europa, la dichiarazione Schuman del maggio 1950 stimolò un ricco e vivace dibattito che coinvolse in pieno il mondo sindacale⁴, all'interno del quale le contrapposizioni tra le diverse "famiglie" e "anime" divenivano sempre più aspre sull'onda dei condizionamenti politici e ideologici dettati dalle nuove ed incalzanti dinamiche della Guerra fredda⁵. Così, mentre i sindacati di

dell'Europa sociale, in A. CIAMPANI-E. GABAGLIO, *L'Europa sociale e la Confederazione Europea dei Sindacati*, cit., 27.

⁴ Peraltro, come rilevato da L. MECCHI, *Le politiche sociali della CECA*, in R. RANIERI, L. TOSI (a cura di), *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del Trattato in Europa e in Italia*, Padova 2004, 105, esponenti del mondo sindacale parteciparono alla Conferenza che si aprì a Parigi il 20 giugno 1950 per la negoziazione del Piano Schuman, all'interno delle singole delegazioni nazionali.

⁵ Cfr. S. CRUCIANI, *L'evoluzione dei sindacati europei*, in M. LAZAR, M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *Europa. Culture e società*, Roma 2018, 154 ss. La divisione tra Est e Ovest portò ben presto all'immediata frantumazione di quell'unità sindacale internazionale che si era raggiunta nel 1945, con l'istituzione della Federazione sindacale mondiale/*World Federation of Trade Unions* (FSM/WTFU), la quale, ad eccezione dei sindacati di ispirazione cristiana – associati nella Confederazione internazionale dei sindacati cristiani/*Confédération internationale des syndicats chrétiens* (CISC) – riuniva al suo interno le forze sindacali dei Paesi Alleati sullo sfondo della comune lotta contro il nazifascismo. Sulla FSM e sulle vicende che portarono allo sfaldamento dell'unità sindacale mondiale, v. F. ROMERO, *Guerra fredda e scissioni sindacali: stato e prospettive della storiografia* e T. CAREW, *Il fallimento dell'unità sindacale internazionale: la Federazione sindacale mondiale 1945-1949*, entrambi in M. ANTONIOLI, M. BERGAMASCHI, F. ROMERO, A. CIAMPANI (a cura di), *Le scissioni sindacali. Italia e Europa*, Pisa 1999, 1 ss. Per una rassegna delle diverse anime sindacali nell'immediato secondo dopoguerra, v. M. ROMANI (a cura di), *Appunti sull'evoluzione del sindacato*, 2 ed., Roma 1987, 75 ss.

ispirazione comunista assunsero, almeno inizialmente, posizioni anticomunitarie⁶, le istanze integrazioniste trovarono terreno fertile negli ambienti sindacali cristiani e, in particolar modo, presso le organizzazioni aderenti alla Confederazione internazionale dei sindacati liberi/*International Confederation of Free Trade Unions* (CISL/ICFTU)⁷, in seno alla quale fu costituita, nel novembre del 1950, la prima forma di coordinamento su scala continentale del sindacalismo europeo: l'Organizzazione regionale europea/*European Regional Organisation* (ORE/ERO).

I “sindacati liberi” dei Paesi parte della c.d. piccola Europa aderenti all'ORE/ERO chiesero ed ottennero, quindi, di partecipare ai negoziati per l'elaborazione del Trattato di Parigi. Questa partecipazione traspare limpidamente da quelle poche ma significative disposizioni dedicate al lavoro e alle condizioni della manodopera, che hanno tracciato il solco lungo il quale si sarebbe sviluppata tutta la dinamica sociale nelle successive tappe del processo di integrazione.

Il primo periodo di vita della CECA fu caratterizzato da una forte sinergia diplomatico-sindacale. In questa fase, l'azione condotta dalle rappresentanze del lavoro a livello sovranazionale si svolse sul piano istituzionale, al punto che il confronto dialettico tra i rappresentanti

⁶ Sull'atteggiamento oppositivo delle due principali confederazioni sindacali dell'Europa occidentale – la CIGL italiana e la CGT francese – nei confronti dei nascenti processi di integrazione continentale, v. I. DEL BIONDO, *L'Europa possibile. La CGT e la CGIL di fronte al processo di integrazione europea (1957-1973)*, Roma 2007, 19 ss.

⁷ La CISL/ICTU nacque da una scissione dalla FSM, che si accingeva ormai ad essere egemonizzata dai sindacati sovietici. Ad essa aderirono le italiane CISL – che fu tra i sindacati fondatori – e UIL.

sindacali e le nuove istituzioni comuni condusse finché ad un'integrazione di questi all'interno delle stesse. A tal riguardo, è emblematica la composizione dell'Autorità Monnet che comprendeva due personalità di spicco del mondo sindacale, tra cui, con delega agli affari sociali ed amministrativi, il belga Paul Finet, all'epoca segretario generale della CISL/ICFTU e futuro presidente dell'Alta Autorità.

2. *Il sindacato nella cornice giuridico-istituzionale europea: il dialogo sociale*

I negoziati precedenti alla stipulazione dei Trattati di Roma del 1957 non videro però un analogo coinvolgimento delle forze sindacali, alimentando quell'immagine di «frigidità sociale»⁸ spesso riferita alle prime organizzazioni dell'Europa integrata. Ciononostante, il sindacalismo europeista non fece venir meno la propria adesione e fiducia verso le nuove prospettive di approfondimento dell'integrazione continentale⁹. Del resto, l'eredità della CECA esercitò una notevole influenza sui contenuti del Trattato istitutivo della CEE, il quale, benché denotasse un potenziale sociale e sovranazionale inferiore rispetto al suo predecessore¹⁰, era anch'esso munito di un proprio

⁸ In questi termini enfatici, G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano* (Atti del Convegno di Parma, 30-31 ottobre 1985), Padova 1988, 26.

⁹ A. CIAMPANI, *La rappresentanza dei lavoratori nelle fondamenta dell'Europa sociale*, cit., 48-49.

¹⁰ Oltre alla constatazione che, diversamente dai Trattati di Roma, quello di Parigi sanciva esplicitamente all'art. 9 il carattere sopranazionale dell'Alta Autorità, quest'ultima era dotata di poteri di programmazione

nucleo di disposizioni sociali che riprendeva le trame tesute nel Trattato istitutivo della CECA. Tuttavia, sul piano delle competenze, il Trattato di Roma stabiliva un'assai più netta separazione tra sfera sociale e sfera economica. Mentre quest'ultima – concernente l'implementazione e il consolidamento del mercato comune – era affidata alle istituzioni comunitarie, la prima era saldamente nelle mani degli Stati membri, i quali rimanevano pienamente sovrani nella conduzione delle rispettive politiche economiche e sociali¹¹. In questo quadro, la strumentazione giuridica a disposizione della Commissione CEE in materia di politica sociale era piuttosto debole e perlopiù funzionale a favorire la collaborazione tra gli Stati membri in tale ambito. Conseguentemente, i sindacati faticavano non poco a trovare un proprio autonomo spazio di azione a livello comunitario, se non nei limiti delle esigue possibilità offerte dalla mediazione del Comitato economico e sociale, il quale, però, oltre ad essere titolare di funzioni meramente

e intervento in campo sociale ben più ampi rispetto a quelli attribuiti Commissione CEE. In proposito, particolarmente interessante era la disciplina recata dall'art. 68 del Trattato CECA, che, pur non avendo mai trovato applicazione nella prassi, abilitava l'Alta Autorità a reprimere forme di *dumping* sociale ai danni di tutele e livelli retributivi dei lavoratori, potendo indirizzare raccomandazioni – che, nell'ordinamento CECA, avevano carattere vincolante – ai Governi e alle imprese e finanche infliggere a queste ultime sanzioni economiche nel caso di mancata conformazione alle raccomandazioni. Per una disamina storica degli aspetti sociali della CECA, v. L. MECHI, *Le politiche sociali della CECA*, in R. RANIERI, L. TOSI (a cura di), *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002)*, cit., 105 ss.

¹¹ In proposito, si rimanda alla lucida analisi di S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna 2012, 31 ss.; più ampiamente, in ID., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna 2002, 44 ss.

consultive, non riuscì a ritagliarsi uno spazio rilevante nel quadro istituzionale CEE.

Una svolta decisiva verso un coinvolgimento sostanziale ed effettivo delle rappresentanze sindacali nei processi decisionali europei si ebbe soltanto a partire dalla metà degli anni Ottanta, quando, durante le tre Commissioni presiedute da Jacques Delors, vennero a crearsi le condizioni politico-diplomatiche a ciò favorevoli. Il punto di partenza di tale svolta può essere rinvenuto nel vertice di Val Duchesse (Belgio) del 31 gennaio 1985, fortemente voluto da Jacques Delors – appena insediatosi alla presidenza della Commissione – nella prospettiva di dare vita da un dialogo sociale permanente in sede comunitaria che prevedesse un coinvolgimento attivo e responsabile delle parti sociali.

Questo nuovo ed ambizioso indirizzo politico ebbe ben presto un seguito giuridico. Ciò avvenne, in primo luogo, con l'Atto unico europeo, che, sulla scorta dei colloqui di Val Duchesse, incluse lo sviluppo e la promozione del dialogo sociale tra i compiti della Comunità, sancendo il riconoscimento nell'ordinamento comunitario delle parti sociali e degli accordi sindacali nel contesto dell'Europa integrata¹²; in secondo luogo, nel 1989, sulla spinta della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, varata dalla Commissione europea a compimento di un impegno assunto da Delors dinanzi al Congresso della CES tenutosi a Stoccolma l'anno precedente¹³, le parti sociali, in stretto dialogo con la Commissione, elaborarono un ambizioso Accordo sulla politica sociale, nel quale si

¹² Ai sensi dell'art. 118 B dell'Atto unico europeo, «La Commissione si sforza di sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni convenzionali».

¹³ S. CRUCIANI, *L'evoluzione dei sindacati europei*, in M. LAZAR, M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *Europa. Culture e società*, cit., 159.

delineavano procedura, forme e strumenti tipici del dialogo sociale, al fine di formalizzare un canale istituzionale permanente nel quale gli attori sociali coinvolti potessero partecipare ai processi decisionali nel campo della politica sociale comune. Tale accordo, dapprima allegato al Trattato di Maastricht assieme al Protocollo sulla politica sociale e successivamente incorporato, con il Trattato di Amsterdam, nel testo del TCE, ha notevolmente arricchito le norme sociali di diritto primario. È evidente, dunque, che una parte consistente di queste ultime ha avuto un'origine sostanzialmente negoziale, essendo stata il frutto di una vigorosa azione sovranazionale delle organizzazioni sindacali europee.

La disciplina dedicata all'istituto del dialogo sociale è attualmente recata dagli artt. 152 ss. del TFUE, che tuttora riproducono fedelmente le originarie disposizioni contenute nell'Accordo sulla politica sociale. Le ultime integrazioni a tale disciplina sono di carattere marginale e si devono al Trattato di Lisbona¹⁴, il quale, in particolare, ha

¹⁴ L'art. 152 TFUE rappresenta l'unica novità introdotta dal Trattato di Lisbona in tema di politica sociale. Ai sensi del par. 1, «L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali» e «facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia». Secondo M. ORLANDI, *Art. 152* (commento), in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano 2014, 1434, tale disposizione avrebbe carattere meramente programmatico, mentre il secondo capoverso sarebbe peraltro pleonastico, essendo il dialogo sociale già contemplato e disciplinato agli artt. 151, 154 e 155 TFUE. Ma, in proposito, v. le considerazioni di A. ALAIMO, B. CARUSO, *Dialogo sociale e negoziazione collettiva nell'ordinamento europeo*, in G. PROIA (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in *Tratt. dir. lav.* diretto da Persiani e Carinci, vol. II, Padova 2014, 898 ss., per cui la *ratio* del nuovo art. 152 TFUE potrebbe essere individuata nel «superamento della originaria funzionalizzazione del dialogo fra le parti sociali agli interessi verticisti dell'Unione (ieri, il coinvolgimento delle parti sociali nell'attività

costituzionalizzato il Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione¹⁵, forum di dialogo – già oggetto di disciplina di diritto derivato¹⁶ – che riunisce i presidenti del Consiglio europeo, della Commissione e del Consiglio UE e le parti sociali europee per favorire un dialogo informale sui principali problemi macroeconomici dell'Unione.

3. (segue): *la contrattazione collettiva europea*

L'elemento di più indubbio interesse di tale corpo normativo è la disciplina dedicata alla contrattazione collettiva europea, che rappresenta attualmente il principale strumento di rappresentanza e di tutela del lavoro nel contesto dell'Unione. Per questa via, le rappresentanze sindacali sono state immesse all'interno dei procedimenti decisionali della politica sociale comune. La disciplina del dialogo sociale, infatti, non si è limitata ad adoperare un mero riconoscimento di principio del ruolo dei sindacati, ma ha ad essi conferito una specifica funzionalità costituzionale, attraverso l'attribuzione di competenze esperibili nell'ambito di un fondamentale strumento di democrazia partecipativa, il quale, allo scopo di produrre iniziative concertate

normativa in materia sociale; oggi, lo sviluppo di nuove forme di *governance* e di processi virtuosi in senso democratico dell'Unione), in ragione di un ulteriore riconoscimento formale di modalità di dialogo sociale volontarie ed autonome, diverse dalla forma istituzionalizzata dall'art. 154 Tfeue; modalità non contrapposte ma giustapposte e riconducibili entrambe alla categoria del dialogo sociale» (902).

¹⁵ Art. 152, par. 2, TFUE.

¹⁶ Decisione (CE) 2003/174 del Consiglio del 6 marzo 2003, successivamente sostituita dalla decisione (UE) 2016/1859 del Consiglio del 13 ottobre 2016.

in tale settore, consente di fatto alle parti sociali europee di legiferare.

Ai sensi degli artt. 154 e 155 del TFUE, ogniqualvolta la Commissione intenda presentare proprie proposte nel campo della politica sociale, ha sempre il dovere di promuovere la consultazione delle parti sociali, che, dal canto loro, trasmettono entro un periodo massimo di sei settimane un parere o, se ritenuto più opportuno, una raccomandazione sulla proposta della Commissione. Tale parere (o raccomandazione), sebbene non vincolante, deve essere richiesto obbligatoriamente; ne consegue che una misura adottata dall'Unione in tale campo senza il coinvolgimento delle parti sociali durante la fase dell'iniziativa può comportare l'annullamento dell'atto per violazione del diritto dei trattati¹⁷. Ma l'elemento più rilevante sta nel fatto che le parti sociali, durante le consultazioni che la Commissione ha l'obbligo di avviare, possono informare quest'ultima della loro volontà congiunta di avviare, in modo indipendente, un processo negoziale sui contenuti della proposta che essa intenda adottare, al fine di giungere ad un accordo concluso da esse stesse.

Arrivati a questo punto, il processo negoziale così intavolato può dare luogo a due esiti differenti: 1) viene posto in essere un accordo collettivo europeo "puro" sulla scorta di quanto previsto dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁸, il quale dovrà

¹⁷ M. ORLANDI, *Art. 154* (commento), in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., 1450-1451.

¹⁸ «I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitto di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero».

poi essere recepito ed attuato negli ordinamenti nazionali secondo le prassi e le procedure osservate dalle parti sociali in ciascuno Stato membro¹⁹; 2) se l'oggetto della negoziazione riguarda invece una questione rientrante tra le materie tassativamente indicate all'art. 153 TFUE²⁰, l'accordo stipulato, a seguito di richiesta congiunta delle parti firmatarie, deve essere attuato attraverso un atto formale dell'Unione. A tal riguardo, si è parlato in dottrina di «formazione extralegislativa del diritto del lavoro»²¹. Va tuttavia precisato in proposito che il contributo delle parti sociali si limita alla predisposizione del contenuto materiale della proposta, lasciando impregiudicate le competenze normative spettanti alle Istituzioni comuni. Ciò significa che l'accordo stipulato deve essere formalizzato in una proposta della Commissione da presentare al Consiglio UE, sui quali non grava però l'obbligo di darvi seguito: la Commissione, dal conto suo, può non ritenerla opportuna e, in qualità di «custode dei Trattati», ha il compito di verificarne, clausola per clausola, la compatibilità con il diritto dell'Unione, potendo infine decidere di approvare o rigettare l'intero impianto dell'accordo. Analogamente, il Consiglio UE è libero di approvare o meno la proposta, ma non potrà tuttavia

¹⁹ Così, ad esempio, l'accordo europeo può essere attuato sul piano interno tramite la stipulazione di un contratto collettivo nazionale.

²⁰ Sicurezza e salute dei lavoratori; condizioni di lavoro; sicurezza e protezione sociale dei lavoratori; protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; rappresentanza e difesa collettiva; condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti nel territorio dell'Unione; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; pari opportunità di genere; lotta contro l'esclusione sociale.

²¹ M. MILITELLO, *Art. 155 TFUE* (commento), in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea*, Napoli 2012, 1312.

modificarla²²: la «decisione»²³ presa da quest'ultimo ai sensi di tale base giuridica può riguardare esclusivamente il testo dell'accordo sottoscritto dalle parti sociali. Non si tratta di un elemento di poco conto, anche perché, una volta approvato dal Consiglio, un accordo quadro acquisisce la stessa natura e portata giuridica degli atti tipici dell'Unione cui accede²⁴, denotando così, rispetto agli accordi «puri», una maggiore garanzia in termini di attuazione e interpretazione uniforme in tutto il territorio dell'Unione.

A partire dalla seconda metà degli anni Duemila, la contrattazione collettiva europea sembra essere entrata in una fase di *impasse*. Le cause di questo declino sono

²² Cfr. Comunicazione riguardante l'attuazione del protocollo sulla politica sociale presentata dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(93)600 def., Bruxelles 14 dicembre 1993, punti 38, 39, 41.

²³ Considerando che, nella prassi applicativa, la trasfusione degli accordi negoziali in atti dell'Unione è avvenuta pressoché sempre attraverso direttive, è da ritenere che l'art. 155, par. 2, TFUE parli di «decisioni» non nel senso tecnico di cui all'art. 288 TFUE, ma in un'accezione generica idonea a ricomprendere anche gli altri atti tipici dell'Unione. In tal senso, M. ORLANDI, *Art. 155* (commento), in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., 1455-1456, secondo cui tale lettura sarebbe ulteriormente confermata dalle altre versioni linguistiche del testo della disposizione. *Contra*, E. CORTESE PINTO, *Art. 139* (commento), in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano 2004, 779, secondo il quale la prassi del ricorso alle direttive, oltre a rappresentare una forzatura del dato letterale, sarebbe altresì discutibile da un punto di vista pratico, in quanto, essendo necessaria una successiva fase di attuazione a livello degli Stati membri, finisce per aggravare un procedimento già di per sé lento e complesso.

²⁴ R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo. Attori, procedure, prospettive*, Milano 2001, 202-203. La tecnica finora utilizzata per trasporre gli accordi negoziali in atti giuridici dell'Unione è stata quella del rinvio formale. Ne consegue che la «decisione» del Consiglio adottata ai sensi dell'art. 155 TFUE attribuisce effetto *erga omnes* all'accordo cui rinvia.

diverse e investono più livelli. In particolare, la flessione dell'iniziativa regolativa della Commissione nell'ambito sociale ha giocoforza comportato una flessione dell'iniziativa negoziale delle parti sociali europee; inoltre, il fallimento del Trattato costituzionale, il ripiego su quello di Lisbona e lo scoppio della crisi economico-finanziaria globale del 2008, che ha aperto la strada ad un lungo periodo di misure di *austerity*, hanno comportato un deterioramento della fiducia della CES nei confronti delle istituzioni europee e la conseguenziale assunzione di una linea politico-sindacale oppositiva. Al contrario, negli anni Novanta e fino ai primi anni Duemila, la contrattazione collettiva europea, forte della sinergia tra Istituzioni comuni e parti sociali, aveva conosciuto una fortunata prassi applicativa, portando alla stipulazione di diversi accordi quadro poi tradotti in direttive dell'Unione. Tra quelli adottati sulla base di accordi sottoscritti dalla CES, si ricordano, ad esempio, la direttiva 94/34/CE sui congedi parentali; la direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale; la direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato²⁵.

²⁵ Tra i più recenti atti dell'Unione adottati su tale fondamento giuridico si segnalano la direttiva (UE) 2018/132 sull'attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) e la direttiva (UE) 2017/159 sull'attuazione dell'accordo relativo all'attuazione della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca concluso tra la Confederazione generale delle cooperative agricole nell'Unione europea (Cogeca), la EFT e l'Associazione delle organizzazioni nazionali delle imprese di pesca dell'Unione europea (*Europêche*).

4. *La Confederazione europea dei sindacati (CES): mera unione di sigle nazionali o soggetto sindacale autentica-mente sovranazionale?*

Alcune considerazioni meritano di essere spese sulla Confederazione europea dei sindacati/*European Trade Union Confederation* (CES/ETUC), la quale, oltre a rappresentare la sostanza istituzionale del processo di europeizzazione dei sindacati, nonché la principale organizzazione sindacale a livello sovranazionale, assurge a naturale interlocutore delle istituzioni comuni in materia di rappresentanza dei lavoratori sin dal 1973²⁶, anno della sua costituzione²⁷. Essa ha non soltanto un ruolo di prim'ordine nell'implementazione del quadro giuridico del dialogo sociale, ma ha altresì contribuito alla formazione e al consolidamento di un'autentica identità sindacale europea, ricomponendo all'interno di un unico soggetto confederale quella frattura tra le diverse anime e famiglie del sindacalismo europeo determinatasi sulla spinta delle logiche divisive della Guerra fredda. Basti pensare che, nel maggio del 1974, un anno dopo la sua istituzione, aderirono alla CES anche le sette confederazioni sindacali di ispirazione

²⁶ Oltre alla CES, hanno una significativa esperienza nell'ambito del dialogo sociale europeo – in qualità di organizzazioni sindacali datoriali – l'Unione delle Confederazioni imprenditoriali dell'industria e dei datori di lavoro d'Europa/*Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe* (UICE) e il Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica d'interesse generale/*European Centre of Enterprises with Public Participation* (CEEP).

²⁷ Sulle vicende relative alla nascita della CES, v. A. CIAMPANI, *The International Relation of Organised Labour: Italian and European Trade Unions shaping ETUC*, in A. VARSORI (ed.), *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*, Baden-Baden 2006, 195 ss.

cristiana presenti nell'Europa occidentale²⁸; nel luglio del 1974 vi aderì la CGIL, il principale sindacato occidentale di ispirazione comunista che, come si è già avuto modo di accennare, aveva inizialmente assunto posizione contrarie all'integrazione europea.

Nel corso della sua evoluzione, la CES è diventata ben più di un semplice gruppo di pressione o di un mero "ufficio comune" delle centrali sindacali nazionali. In questa prospettiva si è mossa la riforma dello Statuto compiuta nel corso del Congresso tenutosi nel 1995 a Bruxelles, che ha accentuato la sopranazionalità dell'organizzazione, rafforzando il ruolo del Comitato esecutivo e, soprattutto, generalizzando la regola del voto a maggioranza qualificata in luogo dell'unanimità²⁹. Questa revisione statutaria ha consentito al Comitato esecutivo di approvare la bozza dell'accordo sul lavoro a tempo determinato – poi incorporato nella direttiva 91/81/CE – nonostante l'opposizione della Confederazione dei sindacati tedeschi (DGB) e di alcune altre organizzazioni³⁰. Tuttavia, benché la CES sia riuscita progressivamente ad affermare una propria soggettività sovranazionale, trascendente quella delle organizzazioni associate, si è comunque ancora lontani dall'emersione di un soggetto sindacale autenticamente federale, che non sia cioè un raggruppamento di sindacati nazionali ad esso aderenti sulla base di una particolare visione del mondo, ma, piuttosto, un'organizzazione realmente radicata

²⁸ A. CIAMPANI, *La rappresentanza dei lavoratori nelle fondamenta dell'Europa sociale*, cit., 59.

²⁹ È richiesta la maggioranza qualificata dei due terzi con *quorum* strutturale di tre quarti.

³⁰ E. GABAGLIO, *La Confederazione Europea dei Sindacati: un attore sociale nell'integrazione europea*, in A. CIAMPANI, E. GABAGLIO, *L'Europa sociale*, cit., 96.

nella società civile europea – magari attraverso una qualche forma di mandato rappresentativo – in grado altresì di esprimere un'autonoma capacità di mobilitazione per iniziative di lotta a livello europeo.

A ben vedere, la causa di un'improbabile prossima evoluzione in tal senso dipende perlopiù da cause esogene al fenomeno sindacale, che vanno piuttosto individuate nella natura e nella realtà del processo di integrazione europea: per un verso, non è ancora possibile scorgere un'opinione pubblica e un *demos* autenticamente europei, che sono precondizioni essenziali perché, a livello sovranazionale, possano svilupparsi corpi intermedi effettivamente rappresentativi (e legittimati da) una società civile europea; per altro verso, entra in causa la particolare natura *sui generis* – e, quindi, non statale – dell'Unione. Senza volersi – né potersi – qui addentrare nella complessa problematica relativa alla natura giuridica delle organizzazioni dell'Europa integrata, è sufficiente ricordare che, per quanto l'Unione tenda a rasentare sempre più l'essenza della statualità, essa è pur sempre parte di un articolato sistema multilivello, nel quale lo Stato, responsabile della conduzione delle proprie politiche economiche e sociali, resta ancora il luogo fondamentale di aggregazione politica, quale centro nevralgico dei processi democratico-rappresentativi e delle dinamiche socio-politiche della collettività in esso stanziata. In un contesto siffatto, dove i sistemi sociali, nonché i principi e i moduli organizzativi che regolano e informano le relazioni sindacali e industriali, variano in misura assai considerevole da Stato a Stato, i sindacati non possono che continuare ad avere un orizzonte di azione prevalentemente nazionale, nonostante le ultime crisi sistemiche rendano sempre più evidente la necessità di risposte autenticamente europee ai problemi sociali. Tuttavia, fintantoché il paradigma

dell'integrazione europea continuerà a basarsi sul dogma per cui il buon funzionamento del mercato interno sarà di per sé sufficiente a garantire una parificazione nel progresso delle condizioni di vita e di lavoro in tutto il territorio dell'Unione, confinando di conseguenza il ruolo delle Istituzioni comuni in tale campo a mere azioni di supporto e di completamento a quelle degli Stati, i luoghi nevralgici della rappresentanza sindacale continueranno ad essere inevitabilmente situati al livello nazionale.

5. *Il coinvolgimento dei sindacati nella fase di attuazione del PNRR (cenni)*

Per concludere, alcune brevi considerazioni relativamente al *Next Generation EU*, che accresce naturalmente la centralità della dimensione nazionale della rappresentanza sindacale. Ai sensi del regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il Piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro deve contenere, tra gli altri elementi, «una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale (...) delle parti sociali»; ciò nella fase preparativa del piano e «ove disponibile», in quella attuativa³¹.

Su questi presupposti, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 sulla *governance* del PNRR, in primo luogo, ha istituito un tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale – al quale partecipano le parti sociali – cui sono affidate funzioni consultive nelle mate-

³¹ Regolamento (UE) 2021/241, art. 18, par. 4, lett. q).

rie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR; in secondo luogo, consente che alle sedute della Cabina di regia possano essere invitati, a seconda della natura della tematica affrontata, i rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale; in terzo luogo, ha previsto la stipulazione di un protocollo d'intesa tra Governo e parti sociali maggiormente rappresentative, sulla base del quale ciascuna amministrazione titolare di interventi previsti nel PNRR prevede lo svolgimento di periodici tavoli di consultazione, sia di settore che territoriali. Riguardo a quest'ultimo punto, il 29 dicembre 2022 il Governo e le parti sociali hanno concluso il Protocollo per la partecipazione e il confronto nell'ambito del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari – che prevede l'istituzione di tavoli di settore ad ogni livello (nazionale, regionale, locale) – ognuno dei quali comprendente un rappresentante delle parti sociali più rappresentative, da convocarsi con regolarità.

Questo sistema di consultazione ha il merito di istituzionalizzare ad ogni livello territoriale un dialogo sociale, preventivo e non episodico, su investimenti e riforme che hanno una ricaduta diretta o indiretta sulle condizioni di lavoro e sull'occupazione.

*Stato e società alla prova del Next Generation EU:
Stato sociale, società solidale e integrazione europea*

FRANCESCA PARUZZO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La realizzazione dello Stato sociale e il fondamento costituzionale del Terzo settore. – 3. Integrazione europea, garanzia dei diritti sociali e ruolo del Terzo settore. – 4. Considerazioni conclusive. L'impatto del *Next Generation EU* nella definizione di uno Stato sociale europeo e il riconoscimento del ruolo del Terzo settore.

1. *Premessa*

Il Terzo settore e le attività da esso svolte hanno una rilevanza e un fondamento costituzionale; è in ragione di ciò che il ruolo svolto oggi dalla *società solidale*, presente e attiva in una pluralità sempre più vasta di settori, impone di esaminare, in una prospettiva nazionale, il rapporto di essa, mutato nel tempo, con l'azione dei pubblici poteri e con l'aspirazione, costituzionalmente tutelata, di realizzazione dello stato sociale¹; al tempo stesso, però, offre lo

¹ La dottrina sullo stato sociale e sulle concrete garanzie, da esso discendente, dei diritti sociali, è sterminata. Si veda, *ex multis* e senza pretese di esaustività M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del diritto*, 1964, 804 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, 1968, 759 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 14 ss.; N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino 1997, 116 ss.; A. GIORGIS, *Diritti sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, 1903 ss.; S. FOIS, *Analisi delle problematiche fondamentali dello Stato sociale*, in *Diritto e società*, 1999, 163 ss. F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma 2005, 9 ss. V. CRISAFULLI,

spunto per una riflessione più ampia, che si estende alle sfide che la sua valorizzazione colloca a livello di integrazione europea, nel contesto di una maggiore sensibilità per i diritti sociali (e dell'aspirazione alla creazione di uno stato sociale europeo) su cui sembrano poter incidere le nuove politiche inaugurate con il *Next Generation EU*, in grado di agevolare la costruzione di uno spazio comune di giustizia sociale e di radicare nelle Istituzioni europee il compito di definire livelli comuni e uniformi di protezione².

2. *La realizzazione dello Stato sociale e il fondamento costituzionale del Terzo settore*

La giuridicizzazione del principio di dignità umana ha costituito il punto di partenza per il riconoscimento dei diritti fondamentali nel secondo dopoguerra: attorno a tale valore costituzionale, che rappresenta il primo degli elementi, ideali e reali, di cui si compone lo Stato costituzionale³, nonché il fine cui tutte le libertà costituzionalmente garantite dovrebbero tendere, le diverse categorie dei diritti fondamentali, i diritti di libertà come i diritti sociali, raggiungono la medesima parità assiologica sia come im-

La Costituzione e le sue disposizioni di principio, Milano 1952, 115 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XI, Roma 1989, 1 ss.; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, 755 ss.; F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna 1990; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova 1993; U. DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 1987, 445 ss.

² M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 144.

³ P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Roma 2005, 7.

prescindibili basi per lo sviluppo dei consociati in condizioni di uguaglianza sia come vincolo all'esercizio dei poteri pubblici⁴.

Diritti di libertà e diritti sociali contribuiscono, in questo senso entrambi, a «delineare la posizione dell'uomo nel disegno costituzionale»⁵. Soprattutto questi ultimi, per quanto qui interessa, nel conferire effettività al nucleo forte dell'idea di stato sociale voluto dai costituenti, mirano, quantomeno nelle loro aspirazioni, a sottrarre al potere – qualsiasi potere, sia esso politico, economico o culturale, pubblico o privato⁶ – la possibilità di effettuare discrezionalmente scelte e tenere comportamenti derivanti dai rapporti di forza e dai meccanismi spontanei del mercato che si esplicano all'interno della società e a imporre, al contrario, che prestazioni, risorse e beni scarsi siano distribuiti in favore di tutti⁷, compreso il più svantaggiato tra i cittadini⁸.

⁴ T.N. POLI, *Diritti sociali ed eguaglianza nello spazio giuridico europeo*, in *Amministrazione in cammino*, 1. Altresì, D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003, 128 e F. MODUGNO, *I "nuovi" diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 41 ss. e 67 ss.

⁵ A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003, XV ss.; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, cit., 803-804.

⁶ Su questo e in particolar modo con riferimento alla diretta applicazione delle norme costituzionali nei rapporti inter-privati in cui si manifestino forme di disuguaglianza e subordinazione, G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino 1970.

⁷ R. SPAEMANN, *Concetti morali fondamentali*, Casale Monferrato 1993, 61.

⁸ A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli 1999; G. RAZZANO, *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012, 14-15; C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova 1973, 62.

Attraverso la previsione di un complesso articolato di pretese soggettive si aspira così a porre le basi di quella che costituisce la «premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico»⁹: la realizzazione, in attuazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2 Cost., di una solidarietà collettiva finalizzata a che ognuno sia libero da situazioni di bisogno¹⁰, qualunque sia la loro natura.

In un contesto connotato da tali principi, l'emersione del Terzo settore come categoria unitaria che racchiude molteplici soggetti collettivi privati operanti in ambito *terzo* rispetto allo Stato e al mercato¹¹, assume, come detto, una rilevanza e un fondamento costituzionale¹²: tale fonda-

⁹ S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna 1980, 189.

¹⁰ E. JORIO, *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano 2006, 27.

¹¹ Un gruppo di ricercatori della Johns Hopkins University di Baltimora, rilevando le criticità emerse nella definizione di questa “terza dimensione”, ha proceduto a indagarne le peculiarità e i profili differenziali in alcune importanti esperienze nazionali, tra cui quella italiana. Sono quindi stati individuati sette elementi distintivi comuni agli organismi di Terzo settore: la “formalità” (ossia la non temporaneità dell'organizzazione); la “natura privata” (cioè l'assenza di legami con l'apparato governativo); la “non distribuzione dei profitti” (o la possibilità di un loro eventuale reimpiego per le sole finalità sociali); l'“autogoverno” (vale a dire nell'autonoma capacità di definire i propri obiettivi); la “presenza di volontari” (che deve essere in ogni caso rilevante); il carattere “non religioso” (ossia non prevalentemente di culto); nonché il fatto di non essere un'organizzazione “politica” (il cui scopo, cioè, non sia quello di sostenere candidati o forze politiche in competizioni elettorali); cfr. L.M. SALOMON, H.K. ANHEIER, *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester - New York 1996.

¹² G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione*

mento è rinvenibile nell'art. 18 della Costituzione¹³, quale «proiezione sul piano dell'azione collettiva della libertà dei singoli individui»¹⁴, ma, ancora prima, nell'art. 2 della Carta fondamentale. Tale ultimo articolo, infatti, tutela le formazioni sociali quale strumento di promozione della persona¹⁵, associata «secondo una libera vocazione sociale»¹⁶ e valorizza, così, la dimensione “relazionale” esistente tra individuo e Stato.

La stessa Corte costituzionale ha messo in luce tale natura dell'essere umano, in grado di esprimersi anche attraverso associazioni che perseguono fini di interesse generale, con la sentenza n. 75 del 1992: «il volontariato» – afferma-

e Terzo settore, Firenze 2008, 27. Di “caratteristiche costituzionali” parla A. SIMONCINI, *Il Terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in E.A. FERIOLI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 27 e 28 settembre 2002*, Torino 2004, 70.

¹³ Non può non menzionarsi altresì l'art. 45 della Costituzione, inserito nel Titolo III della Prima Parte della Costituzione, intitolato “*Rapporti economici*”. La collocazione della norma in questo titolo (insieme alla disciplina sindacale, del diritto di sciopero, della proprietà privata, di quella aziendale, delle collettivizzazioni, della gestione di aziende da parte dei lavoratori) è emblematica, anche alla luce delle discussioni che si svolsero in Assemblea costituente sul terreno dei rapporti economici e che videro inizialmente scontrarsi due opzioni ideologiche sensibilmente differenti: liberismo e/o pianificazione. Sia l'una che l'altra cedettero il campo al principio dell' “economia sociale di mercato”. Cfr. su tale punto, A POGGI, *L'impresa sociale tra Stato e mercato e necessità di una “identificazione” all'interno del terzo settore*, in *Non Profit*, 2002, 223 ss.

¹⁴ Corte costituzionale, n. 117 del 1993, *Cons. in dir.* n. 4. La rilevanza della pronuncia è posta in rilievo anche da E. FERIOLI, *La libertà di associazione*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino 2013, 368.

¹⁵ A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1975, 109. G. DI COSIMO, *Art. 2*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 10 ss.

¹⁶ Aldo Moro, seduta del 24 marzo 1947.

no i giudici costituzionali – «rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni [...] in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini». In questo senso, il Terzo settore costituisce «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà [...], per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa». La Corte, come confermato in pronunce successive¹⁷, accoglie così un'impostazione del paradigma solidaristico più ampia, che va oltre il binomio solidarietà-dovere e che al contrario ne valorizza il suo aspetto di "libertà" al di fuori degli obblighi previsti dal diritto positivo¹⁸.

In ultimo, la rilevanza e il fondamento costituzionale del Terzo settore sono rinvenibili, dopo la Riforma del Titolo V, nell'art. 118 della Costituzione: il riferimento al principio di sussidiarietà¹⁹ nella sua declinazione orizzon-

¹⁷ Si vedano anche le ulteriori pronunce Corte costituzionale, n. 202 del 1992, n. 355 del 1992, n. 500 del 1993, n. 185 del 2018 e, da ultimo, n. 131 del 2020.

¹⁸ F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo settore*, Milano 2021, 51. Altresì G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze 2008, 34; P. ADDIS, E. FERIOLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità ad oggi*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna 2012, 175.

¹⁹ Sulla sussidiarietà la dottrina è vastissima. Sulla ambiguità del termine si è espresso S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro italiano*, V, 1995, 373. In generale, *ex multis*, T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, II, 2, Milano 2008, 1134; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2001,

tale, illumina infatti la prima parte della Costituzione nei rapporti tra pubblici poteri e consociati²⁰, richiedendo che tutti i livelli istituzionali, in relazione alle funzioni esercitate, favoriscano l'autonoma iniziativa dei privati per lo svolgimento e il conseguimento di attività di interesse generale²¹. La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà ha, per quanto qui interessa, pertanto, un'importanza decisiva nei rapporti tra potere pubblico e Terzo settore: «lo spazio amministrativo non è più un'area riservata ai soggetti pubblici, ma diventa un luogo in cui devono poter operare anche coloro che sono espressione spontanea della società»²² e che emergono come soggetto collettivo per soddisfare interessi collettivi.

14; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1/2002, 14 ss.; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, II ed.*, Torino 2003, 201; A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Astrid-online.it*, 2005.

²⁰ Già sue originarie formulazioni erano state accolte, a Costituzione invariata, dalla legge Bassanini, la n. 59 del 1997, dalla legge n. 265 del 1999 di riforma del sistema delle autonomie locali, dal d.lgs. n. 267 del 2000, Testo unico sull'ordinamento degli enti locali e dalla legge n. 328 del 2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Art. 1, comma 3, legge 8 novembre 2000, n. 328, per cui «[I] a programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali».

²¹ G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., 18.

²² S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., 22.

La sussidiarietà orizzontale, nel far coesistere la sfera pubblica e quella privata, presuppone in questo senso che il potere pubblico, da un lato, pur nella persistente doverosità della sua azione, si astenga dall'intervenire (se non nei limiti di favorirne l'azione) fintantoché la società riesca a provvedere adeguatamente ai bisogni dei consociati e, dall'altro, al tempo stesso, che doverosamente intervenga là dove essa non sia in grado di rendere effettiva per tutti la possibilità di partecipare alle diverse sfere (culturale, economica e politica) entro cui si articola la convivenza. È secondo i tratti così delineati, se pur nei loro elementi essenziali, che è possibile collocare il Terzo settore nel quadro costituzionale e cogliere le ragioni profonde della sua affermazione e della sua diffusione in una serie sempre più vasta di settori a partire, soprattutto, dagli anni Settanta del Novecento.

Se, infatti, in una prima fase, si assiste alla preferenza di un modello organizzativo volto a delineare un «apparato di sicurezza sociale gestito dal [solo] potere pubblico»²³ e ispirato, nel soddisfacimento di interessi collettivi, ai principi di universalità, globalità delle prestazioni, uguaglianza e solidarietà, è dagli anni Settanta del secolo scorso che la dimensione giuridica del Terzo settore acquisisce maggiore rilevanza. Si comincia, infatti, ad avvertire un'inversione di tendenza rispetto all'espansione dei diritti sociali e, nel bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, iniziano a comparire istanze di contenimento della finanza pubblica²⁴: il rapporto diretto tra esigenze finanziarie e diritti, so-

²³ G. RAZZANO, *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, cit., 19.

²⁴ M. LUCIANI, *Laterna Magika. I diritti "finanziariamente condizionati"*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 1-2/2018, 643; altresì M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino 2012, 219-289; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali - Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 1-39.

prattutto sociali, fa sì che l'effettività di questi ultimi entri in concorrenza (e sia subordinata) a necessarie coperture economiche, con conseguente selettività delle garanzie e, nei fatti, limitatezza dei beneficiari.

Il sistema di erogazione dei servizi sociali (latamente intesi) comincia in questo modo a essere considerato non (più) sostenibile attraverso la sola spesa pubblica ed è a partire da ciò che un'importanza crescente inizia ad essere ascritta a soggetti, la cui rilevanza e fondamento costituzionale sono stati sopra individuati, capaci di erogare servizi di interesse collettivo senza finalità di lucro. Si comincia, in altre parole, ad affermare l'idea secondo cui l'azione sinergica dei pubblici poteri, assieme al supporto del privato sociale, avrebbe potuto condurre all'affermazione di una nuova *welfare society*²⁵. È in questo quadro di ancora apparente equilibrio tra pubblico e privato che iniziano a diffondersi le prime discipline, frammentarie e disomogenee, di tali enti privati non economici, per lo più volte a garantire provvidenze finanziarie a singoli fenomeni individuati e che poi trovano razionalizzazione e revisione organica nella Riforma del Terzo settore, contenuta nel d.lgs. n. 117 del 2017²⁶, sancendone la preordinazione al sostegno dell'autonoma iniziativa dei cittadini «che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona», nonché «alla valorizzazione del potenziale di crescita e di occupazione lavorativa» in attua-

²⁵ In questo senso si veda quanto affermato dalle Linee guida per una riforma del Terzo settore, 2014

²⁶ E. ROSSI, *La necessità di una "revisione organica" della legislazione del Terzo settore: un'opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, in *Non profit*, 3/2014, 19 ss.

zione degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione (così gli art. 1 comma 1 e comma 2 della l. delega n. 106 del 2016).

Gli enti del Terzo settore, mutando in parte la prospettiva della loro azione, diventano così - con implicazioni che non è in questa sede possibile approfondire - agenti dello Stato, con cui condividono la responsabilità di assicurare il raggiungimento di fini sociali pubblicamente sanciti²⁷, mentre lo Stato diventa imprenditore e facilitatore di una forma alternativa di privatizzazione che tende sempre più ad assomigliare a una «corresponsabilizzazione sociale»²⁸, secondo modalità che trovano conferma nella Missione 5 del PNRR, indirizzata a *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità* e, appunto, *Terzo settore*, il quale è inteso come *collaboratore integrativo funzionale* dello Stato, volto a compensare i limiti di questo nell'affrontare le problematiche sociali più spinose.

3. *Integrazione europea, garanzia dei diritti sociali e ruolo del Terzo settore*

Tuttavia, se è nel contesto materiale dei rapporti politici, sociali ed economici che devono misurarsi, in concreto, le capacità, da parte di un ordinamento, di dare risposta agli interrogativi «suscitati dalle aspettative costituzionalmente tutelate di realizzazione delle funzioni di garanzia sociale dello Stato»²⁹, tale quadro non può dirsi esaustivo se non si apre alla prospettiva europea.

²⁷ C. CORDELLI, *Privatocrazia. Perché privatizzare è un rischio per lo Stato democratico*, Milano 2022, 5.

²⁸ Così C. CORDELLI, *Privatocrazia. Perché privatizzare è un rischio per lo Stato democratico*, cit., 34.

²⁹ B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di*

In tale contesto, il riconoscimento del ruolo della *società solidale* ha iniziato ad affermarsi a livello sovranazionale solo negli ultimi anni, in parallelo con il (tentativo di) rafforzamento della dimensione sociale europea.

La limitatezza delle iniziali competenze europee in materia di politica sociale e, in generale, il disinteresse per la tutela dei diritti fondamentali³⁰ dei Trattati istitutivi rifletteva l'obiettivo di una distinzione tra livello nazionale ed europeo: il processo di integrazione, infatti, non era chiamato a incidere sulle politiche economiche e sociali degli Stati, ma, aspirando alla creazione di un mercato comune, unitamente alla garanzia dell'iniziativa economica, avrebbe dovuto produrre risorse nuove per il welfare dei diversi Stati membri, creando spontaneamente un circolo virtuoso che avrebbe portato al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini degli stessi³¹. Alle Istituzioni comunitarie, secondo un modello di economia sociale fondato sul principio di concorrenza, era solo «assegnato il compito di regolare il commercio alla luce di principi di

effettività dei diritti sociali, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, 1/2020, 44.

³⁰ Al più, infatti, i Trattati istitutivi contenevano limitati principi sociali contenuti con l'obiettivo al più non di (re)distribuire la ricchezza tra i cittadini degli Stati membri, bensì quello di trasferire quote della medesima dalle regioni più ricche e sviluppate a quelle più povere e arretrate. M. LOSANA, cit., p. 111. Secondo l'Autore, l'esempio che può essere fatto, al riguardo, è quello dei fondi strutturali e del Fondo sociale europeo. Attraverso questi fondi non si realizza una solidarietà di tipo individuale (tra le persone), bensì una solidarietà meramente territoriale, volta cioè a livellare le disuguaglianze tra le diverse regioni europee

³¹ A.O. COZZI, 1999-2020, *Dalla Carta dei diritti fondamentali al Next Generation EU: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 97; altresì M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford-New York 2005, 92-93.

razionalità economica, mentre agli Stati membri», in base alle «precondizioni economiche»³² definite a livello sovranazionale, «quello di gestire il conflitto sociale»³³.

Rispetto a tale modello originario, alcuni passi in avanti sono stati fatti³⁴: prima, con il completamento dell'Unione economica e monetaria e l'adozione della moneta unica³⁵, l'ordinamento sovranazionale ha iniziato a mettere in di-

³² S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna 2003, 47.

³³ S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista AIC*, 4/2021, 114. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Consulta Online*, 7 luglio 2020, 8; altresì Cfr. C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, Bologna 2002, 39 e ss., 35; altresì C. PINELLI, *Diritti e politiche sociali nel progetto di Trattato costituzionale europeo*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2005, 479; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca centrale e pareggio di bilancio*, Napoli 2016, 386 ss.

³⁴ Prima ancora vi era stato l'Atto Unico europeo del 1986; prima del Trattato di Lisbona, anche quello di Amsterdam introduce novità significative: esso offre un nuovo e più ampio riconoscimento non solo alle politiche sociali (incorporando nel testo dei Trattati il Protocollo contenente l'Accordo sulla politica sociale, solamente allegato al Trattato di Maastricht), ma anche ai diritti sociali che, per la prima volta, entrano nell'ambiente giuridico dei Trattati. Ai sensi del novellato par. I dell'art. 136 TCE, infatti, la Comunità e gli Stati membri, «tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello di occupazione elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione». Cfr. A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, n. speciale di *Federalismi.it*, 4/2018, 20 e ss.

³⁵ Con il Trattato di Maastricht del 1992.

scussione la separazione tra economico e sociale³⁶, rivelando i limiti dell'isolamento dalle dinamiche dell'integrazione economica dei sistemi nazionali di protezione sociale³⁷.

Poi, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il cui art. 1 modifica l'art. 6 del TUE³⁸, si introduce un esplicito rinvio alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima contiene, come noto, nel Capo IV dedicato alla solidarietà, un elenco di diritti sociali, che divengono parte del diritto primario dell'Unione.

È, però, negli ultimi anni che, dopo le politiche di austerità conseguenti alla crisi dei debiti sovrani, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria (il c.d. *Fiscal compact*³⁹) e l'inserimento del principio di equilibrio di bilancio nelle costituzioni nazionali⁴⁰, con la conseguente perdita della capacità redistributiva delle politiche statali e un indebolimento della capacità di intervento degli Stati stessi in quelle sociali, si assiste a un più evidente «mutamento dell'indirizzo politico»⁴¹ fino a quel momento in essere a livello europeo:

³⁶ A. O. COZZI, 1999-2020, *dalla Carta dei Diritti Fondamentali al Next Generation Eu: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della Presidenza tedesca*, cit., 98.

³⁷ M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, Roma-Bari 2016, XIII.

³⁸ Ai sensi di tale articolo, infatti, l'Unione «riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati».

³⁹ Per un'analisi sulla risposta alla crisi economica del 2008 e sui meccanismi istituzionali di governo della recessione, per tutti cfr. M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazioni delle istituzioni europee. Meccanismi istituzionali di governo della recessione*, Torino 2013.

⁴⁰ In Italia ciò è avvenuto con l. cost. n. 1 del 2012.

⁴¹ Così S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, cit., 103.

emerge infatti l'esigenza di fare maggior leva sui principi di solidarietà e uguaglianza, con l'obiettivo specifico di superare l'«ordine gerarchico tra mercato e giustizia»⁴². Già prima della pandemia, nel 2017, il Consiglio europeo e la Commissione europea istituiscono il Pilastro europeo dei diritti sociali che «mira a fungere da guida per realizzare risultati sociali e occupazionali efficaci in risposta alle sfide attuali e future così da soddisfare i bisogni essenziali della popolazione e garantire una migliore attuazione e applicazione dei diritti sociali»⁴³; nel 2019, la Presidente della Commissione europea, Ursula Von Der Leyen, pone tra le priorità politiche della Agenda della Commissione (2019-2024) alcuni traguardi di giustizia sociale, riassunti nella formula «un'economia che lavora per le persone»; nel marzo 2021, poi, i Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio europeo e Commissione europea firmano la dichiarazione volta a istituire la Conferenza sul futuro dell'Europa, tra i cui obiettivi emergono temi come l'equità sociale e la solidarietà intergenerazionale.

Alla luce di tale quadro e tale evoluzione – sommariamente tratteggiata – si comprende la ragione per cui il riconoscimento del ruolo sociale (nel suo rapporto con i pubblici poteri) del Terzo settore, di cui l'Unione europea non conosce una nozione giuridica analoga a quella italiana, abbia tardato ad emergere, limitato, come in parte ancora oggi, alla sua funzionalizzazione economica.

In tal senso, ad esempio, l'art. 54 del TFUE, al par. 2 si occupa di Terzo settore in termini di esclusione, prevedendo che «per società si intendono le società di diritto civile

⁴² Così G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 139.

⁴³ Così il punto n. 12 del *Preambolo del Pilastro europeo dei diritti sociali*.

o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro». Altresì, gli articoli del TFUE sulla libertà di stabilimento (art. 55 TFUE e ss.) escludono gli enti senza scopo di lucro con sede in uno Stato membro dal diritto di stabilirsi nel territorio di un altro Stato membro⁴⁴.

Ancora, il Parlamento europeo, con una Risoluzione del 5 luglio 2018, chiede alla Commissione di attivarsi per introdurre uno statuto europeo delle imprese sociali e solidali, dando atto, al Considerando B che l'economia sociale e solidale apporta un contributo importante all'economia dell'Unione⁴⁵ e così confermando l'attenzione per la componente più prettamente economica delle attività svolte dal Terzo settore.

Un ruolo di particolare importanza, nella valorizzazione, al contrario, del ruolo sociale della *società solidale* lo si deve, da una parte, alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea: alcune pronunce, infatti, rimuovono ostacoli giuridici alla sua attività transfrontaliera⁴⁶, altre la parificano a quella di enti diversi sotto il profilo della concorrenza e degli aiuti di Stato⁴⁷, altre ancora

⁴⁴ CGUE, *Sodemare SA e altri v. Regione Lombardia*, C-70/95

⁴⁵ Nelle sue risoluzioni del 19 febbraio 2009 sull'*Economia sociale*, del 20 novembre 2012 sull'*Attuazione della direttiva 2008/48/CE sul credito al consumo* e del 10 settembre 2015 sull'*Imprenditoria sociale e l'innovazione sociale nella lotta alla disoccupazione*, il Parlamento ha sottolineato che l'economia sociale e solidale dà lavoro a oltre 14 milioni di persone, ossia a circa il 6,5% dei lavoratori dell'UE e il 10 % delle imprese dell'Unione.

⁴⁶ CGUE, *Laboratoires Fournier SA v. Direction des vérifications nationales et internationales*, C-39/04;

⁴⁷ Con la specificazione, però, che per essere soggetta alle regole della concorrenza un'organizzazione senza scopo di lucro deve essere coinvolta

ne riconoscono le specificità che giustificano deviazioni rispetto alla normativa euro-unitaria degli appalti pubblici⁴⁸. In generale, la Corte di Giustizia stabilisce che le organizzazioni *non profit* sono comunque soggette al diritto comunitario per tutto ciò che attiene alle norme generali quali l'art. 18 TFUE, che esclude ogni discriminazione basata sulla nazionalità⁴⁹. Dall'altra parte, invece, tale valorizzazione è rinvenibile nell'art. 11, par. 2, del TUE, che stabilisce che le Istituzioni dell'Unione europea mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile⁵⁰; similmente, nell'art.

in un'attività economica indipendentemente dal suo status giuridico o dal modo in cui è finanziata. Cfr. N. DUNNE, *Knowing when to see it: state activities, economic activities, and the concept of undertaking*, in *Columbia Journal of European Law*, 16/2010, 434.

⁴⁸ CGUE, *Italy Emergenza Cooperativa Sociale v. Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani e Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza*, Cause riunite C-213/21 e C-214/21, su rinvio pregiudiziale proposto dal Consiglio di Stato, La Corte di Giustizia europea si è pronunciata a favore di Anpas e delle Associazioni di volontariato che avevano presentato specifiche osservazioni (la Croce Rossa Italiana e la Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia), come pure l'Avvocatura dello Stato in rappresentanza del Governo italiano, in merito agli affidamenti in convenzione per i servizi di trasporto sanitario d'emergenza urgenza, come stabilito dall'art. 57 del Codice del Terzo Settore. La sentenza del 7 luglio 2022, C-213-214/21, ha messo fine all'annosa questione sui soggetti aventi diritto, stabilendo che le cooperative non sono enti senza scopo di lucro ai fini della Direttiva appalti.

⁴⁹ CGUE, *Commissione v. Belgio*, C-172/98. La sentenza *Centro di Musicologia Walter Stauffer v. Finanzamt Munchen fur Körperschaften* C-386/04 estende invece l'ambito delle agevolazioni fiscali per cui in linea di principio un'organizzazione non lucrativa che soddisfa i requisiti di un'esenzione fiscale di uno Stato membro non può essere discriminata in altro Stato membro in base al suo status di non residente.

⁵⁰ La Commissione europea, ad esempio, si è a lungo servita delle Agenzie di sviluppo e delle Organizzazioni non governative; si pensi alla Risoluzione del Parlamento europeo del 14 maggio 1992 sul *Ruolo delle*

300 del TFUE (prima art. 257 del TCE), che include la società civile tra i componenti del Comitato economico e sociale europeo e, soprattutto, nel Piano d'azione europeo dei diritti sociali⁵¹, che al Considerando E, attesta come l'economia sociale contribuisce al buon funzionamento dei sistemi di protezione sociale e, al punto 41, invita gli Stati membri a promuovere l'accesso dei soggetti dell'economia sociale ai finanziamenti del *Next Generation EU*.

È proprio il *Next Generation EU* (NGEU), in questo senso, che può rappresentare, nel percorso che si sta tracciando nelle sue linee essenziali, un passaggio (almeno potenziale) di fondamentale importanza nel processo di integrazione europea, nel riconoscimento dei diritti sociali europei e, in funzione di sinergia con i pubblici poteri, del ruolo del Terzo settore. Il NGEU si compone di un piano di investimenti per complessivi 750 miliardi di euro, proposto dalla Commissione europea nel maggio 2020, approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020 e dal Parlamento europeo nel febbraio 2021, finalizzato a riparare ai danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria e a gettare le basi per rendere le economie e le società dei diversi Paesi membri, nell'ambito di una prospettiva solidaristica, più sostenibili.

È, in questo senso, che tale piano sembra in grado di far registrare «un cambio di paradigma riguardo alle op-

ONG nella cooperazione allo sviluppo e alla Risoluzione del Consiglio *Sulla cooperazione comunitaria con le organizzazioni non governative* del 27 maggio 1991.

⁵¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022, a cui è seguito, il 3 maggio 2023, il *Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema «Creare un contesto favorevole all'economia sociale - La prospettiva locale e regionale»*.

zioni di politica europea»⁵²: è finanziato, per la maggior parte, tramite prestiti ottenuti dalla Commissione europea sul mercato finanziario e garantiti dal bilancio dell'Unione europea (e non dagli Stati membri), ai quali si aggiungono alcune risorse proprie derivanti dall'imposizione sulla plastica, sulle transazioni finanziarie, sulle emissioni di CO₂ e sui servizi digitali (a testimonianza di una, seppur ancora limitata, capacità impositiva autonoma dell'Unione)⁵³. L'istituzione di un fondo europeo aggiuntivo al bilancio dell'Unione, destinato a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri, tramite l'erogazione di sussidi e prestiti, fa sì che la Commissione europea assuma il potere di emettere debito comune sul mercato dei capitali (da ripagarsi parzialmente a partire dal 2028, attraverso la previsione di nuove tasse europee), al fine di ottenere le risorse necessarie a sostenere il rilancio economico degli Stati membri.

L'allentamento del principio di "condizionalità" per l'erogazione di prestiti e sovvenzioni anche a fondo perduto, l'emissione di debito comune e l'irrobustimento del principio di autonomia finanziaria dell'Unione europea rappresentano, tutti, risultati concreti perché si muovano i primi passi nella direzione della costruzione di una solidarietà autenticamente europea che tende, almeno nelle intenzioni, a superare il fatto che fino a oggi essa non disponeva di una capacità impositiva in grado di renderla autonoma dai contributi versati dai singoli Stati membri, né della possibilità di procedere, attraverso un prelievo fiscale centralizzato, a politiche (re)distributive a livello

⁵² N. LUPO, *Next Generation Eu e sviluppi costituzionali nell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 3/2022, 730.

⁵³ M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, cit., 107.

europeo⁵⁴, con risorse sufficienti a sostenere un sistema di sicurezza sociale. Insieme a un debito comune si apre, così, alla possibilità di realizzare forme di welfare europeo permanenti, rendendo strutturale il valore della condivisione e riconoscendo alla spesa pubblica un ruolo fondamentale non solo per la crescita economica, ma anche per la coesione sociale, in un'ottica di solidarietà⁵⁵.

4. *Considerazioni conclusive. L'impatto del Next Generation EU nella definizione di uno Stato sociale europeo e il riconoscimento del ruolo del Terzo settore*

La pandemia in meno di due anni ha sconvolto il nostro sistema sociale, già fortemente provato da problematiche strutturali: la crisi pandemica ha accresciuto il rischio povertà in modo generalizzato e, solo in Italia, ha portato i poveri assoluti a oltre 5,6 milioni con una crescita di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2019⁵⁶. La perdita di circa 1 milione di posti di lavoro ha accelerato una serie di trasformazioni nel mercato occupazionale e nel sistema di produzione e, al contempo, ha fatto crescere in modo significativo il numero dei lavoratori poveri. Inoltre la pan-

⁵⁴ M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, cit., 114. Cfr. F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea, Dall'ordinamento comunitario allo Stato sociale europeo*, in AA.Vv., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. III, Torino 2005, 570-571.

⁵⁵ Il riferimento normativo in questo caso può essere ravvisato nell'art. 122 TFUE, che nel primo paragrafo evoca lo «spirito di solidarietà tra gli Stati membri» e nell'art. 175 TFUE, che nel terzo paragrafo finalizza le azioni ivi delineate come coerenti con gli obiettivi propri della politica di coesione. Cfr. N. LUPO, *Next Generation Eu e sviluppi costituzionali nell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, cit., 737.

⁵⁶ XXI Rapporto della Caritas sulla povertà e l'esclusione sociale.

demia ha, come noto, messo sotto pressione i sistemi sanitari e socio-assistenziali. Il Terzo settore, in questi ambiti, ha svolto un ruolo essenziale, mettendo in luce l'incidenza tangibile della *società solidale* per gli aspetti legati alle esigenze sociali⁵⁷.

La dimensione sociale, in cui trova attuazione il principio personalista di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, colloca i diritti – e in particolare i diritti sociali – nella materialità dei rapporti, la quale, rifuggendo ogni possibilità di astrazione, si fonda sul riconoscimento dell'ineguale distribuzione degli interessi e delle «condizioni umane, dei bisogni e dei poteri, per poi operare al fine della rimozione di tali condizioni di diseguaglianza»⁵⁸. Questo è il vincolo che garantisce l'integrazione di una comunità politica e che pone in luce come diritti, organizzazione e finanziamenti «sono aspetti speculari della stessa materia, gli uni e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente»⁵⁹. A tal riguardo, si è detto che il Terzo settore, in Italia, si afferma maggiormente quando il *Welfare state* non è più in grado di garantire, da solo, soprattutto quei diritti sociali a prestazioni positive che la Costituzione invece proclama nella prospettiva pluralista e solidaristica di cui si fa portatrice e quale garanzia di condizioni adeguate di vita anche nei confronti di chi si trovi in situazioni di maggior debolezza. È quindi l'evidente crisi dello stato sociale a rendere l'imprescindibile «realizzazione del benessere collettivo sempre più connessa al riconoscimento e al rafforzamento

⁵⁷ V. TONDI DELLA MURA, *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit*, in *Non profit*, 1/1995, 555.

⁵⁸ B. PEZZINI, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, 1/2020, 39.

⁵⁹ Corte costituzionale, sent. n. 383 del 1998.

delle virtù private»⁶⁰, la cui sinergia (e talvolta supplenza)⁶¹ rispetto all'azione dei pubblici poteri condiziona l'erogazione di quelle prestazioni connesse alla garanzia di diritti fondamentali, specialmente di natura sociale. D'altra parte, più che attraverso l'esercizio dei diritti, è per mezzo dell'adempimento dei doveri di solidarietà che si costruisce e si consolida il legame che tiene unita la società⁶² ed è la solidarietà che spinge i cittadini a realizzare quella dignità sociale che racchiude i principi di libertà ed eguaglianza⁶³. Pertanto, è il rapporto che intercorre tra gli Enti del Terzo settore, le istituzioni pubbliche e la solidarietà che deve sempre essere posto al centro del dibattito⁶⁴.

L'incerta configurazione dei diritti sociali europei ha a lungo impedito che questa dimensione (pubblica e privata sociale) trovasse riconoscimento e attuazione a livello europeo. Ciò, sia perché a livello normativo l'efficacia immediatamente precettiva⁶⁵ di tali diritti, nonostante il rinvio contenuto nel Trattato di Lisbona alla Carta di Nizza, unitamente al loro schiacciamento sulla questione delle risorse, è degradata a norme prevalentemente programma-

⁶⁰ C. RANCI, A. VANOLI, *Beni pubblici e virtù private. Il terzo settore nelle politiche di welfare*, Torino 1994, 9.

⁶¹ Così C. CORDELLI, *Privatocrazia. Perché privatizzare è un rischio per lo Stato democratico*, cit., 3.

⁶² G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino 2017, spec. 21 e ss.

⁶³ A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, 1 ss.

⁶⁴ A. PATANÈ, *Enti del Terzo Settore e principio di solidarietà. Le opportunità del PNRR per rigenerare una rete a sostegno della società*, in *Società e Diritti*, 15/2023, 58.

⁶⁵ In questo senso, alcuni Stati, quali Polonia e Regno Unito, hanno negoziato uno specifico protocollo, allegato al Trattato di Lisbona, volto a governare (e, al contempo, limitare) gli effetti, nei loro ordinamenti, delle disposizioni sociali della Carta.

tiche rivolte più al legislatore che ai giudici⁶⁶. Con riferimento a ciò, inoltre, l'art. 51⁶⁷ del medesimo Trattato contiene una clausola generale volta a delimitare l'ambito di applicazione della Carta di Nizza ai soli atti nazionali che diano «attuazione» a quanto già riconosciuto come diritto dell'Unione (così «stravolgendo la funzione costituzionale che i cataloghi contenenti diritti dovrebbero svolgere»⁶⁸), nonché a impedire che dalla Carta derivino competenze per l'Unione ulteriori rispetto a quelle già attribuite dai Trattati⁶⁹. Analogamente, l'art. 52, par. 2, della Carta stabilisce che i diritti riconosciuti dalla stessa «per i quali i Trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti» da tali Trattati. Ancora una volta è ribadito il carattere meramente ricognitivo della Carta e il suo appiattimento sul livello di protezione dei diritti già vigente, mentre il par. 5 contiene «una vera e propria “clausola svalutativa” di portata generale, volta a distin-

⁶⁶ Cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari 2021, 212 e ss.

⁶⁷ Tale articolo stabilisce che «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati. La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati».

⁶⁸ Così M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, cit., 130.

⁶⁹ Cfr. B. NASCIMBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti tra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 6/2021, 4 e ss.

guere i veri e propri diritti dai meri principi sociali»⁷⁰: le disposizioni contenenti principi «possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi diano attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze». In altre parole, la Carta rinuncia «a esercitare un ruolo performativo, costitutivo di un ordine sociale originale che pone alcuni diritti a proprio fondamento e di legittimazione e limitazione dei poteri»⁷¹.

Il *Next Generation EU*, in questo senso, può costituire l'occasione per porre sotto nuova luce e dare nuovo impulso alla costruzione di uno stato sociale europeo – finora inimmaginabile – e, al suo interno, per il riconoscimento del ruolo che il Terzo settore può avere, a fronte di un concetto forte di diritti sociali da porre al centro del processo di integrazione. Infatti, socializzare il costo dei diritti conformandoli a un principio di uguaglianza distributiva costituisce una scelta che guarda all'interesse di tutta società⁷² e, se la cornice costituzionale che, all'interno dei singoli Paesi, aveva portato a unità la dimensione sociale, politica ed economica aveva inizialmente visto un ridimensionamento nella debole tutela approntata a livello europeo, il *Next Generation EU* potrebbe rappresenta-

⁷⁰ Così M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, cit., 130.

⁷¹ Così G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, cit., 213.

⁷² F. PALLANTE, *Elogio delle tasse*, Torino 2021, che richiama, al riguardo, le affermazioni di Einaudi. Sul vincolo solidaristico impresso dalla nostra Costituzione all'obbligazione tributaria cfr. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011, 8 e ss.; M. LOSANA, *Diseguaglianze e obblighi contributivi*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli 2016, 116 e ss., 144.

re, quantomeno nelle sue aspirazioni ideali, un elemento di correzione di tale processo, attraverso il (ri)potenziamento dello Stato sociale (non solo più a livello nazionale, ma anche e soprattutto sovranazionale) per mezzo di un programma finanziario ambiziosamente comune che faccia sì che le risorse, accompagnate da riforme strutturali, vengano destinate a forme di giustizia sociale, garantendo le prestazioni cui sono tenuti i pubblici poteri e chi opera nel Terzo settore e mettendo al centro ciò che costituisce il fulcro del riconoscimento dei diritti sociali: l'idea che essi vadano tutelati in quanto tali, per il pregio del vincolo solidaristico che generano tra coloro che aspirano a essere membri di una determinata comunità politica⁷³, nazionale o sovranazionale che sia.

⁷³ M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, cit., 110.

*La nuova fase dell'integrazione europea
tra comunità e apparati*

LAURA RONCHETTI

Indagare *La nuova fase dell'integrazione europea* a partire dal rapporto tra due categorie classiche del diritto costituzionale come quelle di "Stato comunità" e "Stato apparato"¹ significa interrogarsi sul perdurare di un anoso «disincanto»² che colpisce il processo di costruzione dell'UE: non solo, dunque, ampliamento e approfondimento della «attività politica e legislativa»³ del Parlamento europeo, ma soprattutto il suo radicamento politico tra i popoli d'Europa. Sarebbe illusoria, se non demistificatoria, qualunque ipotesi di riforma delle istituzioni rappresentative per dare loro "centralità" se queste non fossero espressione del pluralismo politico che attraversa e divide la citata «base di riferimento» e, proprio per questo, sono in grado di ricomporre la società europea. Il Parlamento europeo in quanto istituzione, a prescindere dai partiti politici transnazionali, ha lavorato con solerzia per politicizzare il suo rapporto con la Commissione, al fine di arginare

¹ Si rinvia alla ricostruzione proposta da F. MODUGNO, *La dicotomia "Stato ordinamento" - "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Esposito, Crisafulli, Paladin Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova 19-20-21 giugno 2003.

² G. COCCO, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Politica del diritto*, 1/2000, in particolare 90-91, dove l'A. aggiunge che «in una società complessa il rapporto di interazione costante tra popolo e Stato non può prescindere dall'appoggio e dall'intermediazione di partiti, gruppi, associazioni, movimenti di cittadini e mezzi di comunicazione».

³ Bundesverfassungsgericht, Maastricht Urteil.

lo strapotere dei consessi intergovernativi e di rendere politico lo spazio europeo.

Data la permanente natura del tutto intergovernativa della procedura di riforma dei Trattati europei schiettamente economicistici, tuttavia, l'obiettivo è raggiungibile solo in parte. Eppure il Parlamento ha forgiato una fonte del diritto *ad hoc*, gli accordi interistituzionali, per ottenere poteri altrimenti ad esso non riconosciuti e, tramite questi, ha tentato di connettere le elezioni parlamentari alla formazione della Commissione, trasmettendo l'idea che la "base di riferimento" non possa essere del tutto ignorata. Forse grazie a questi intenti il 2019 ha registrato un'inversione di tendenza dell'affluenza nelle elezioni del Parlamento europeo con un incremento di otto punti percentuali: si tratta della partecipazione, soprattutto da parte dei giovani, alle elezioni europee più alta dal 1994, anche se è rimasta poco al di sopra del 50% degli aventi diritto⁴.

Il dato della scarsa partecipazione alle elezioni europee resta un chiaro sintomo dello scollamento delle comunità dei vari Stati dell'Unione europea e le istituzioni comunitarie che va, tuttavia, valutato nel suo corso storico che, dopo l'apice del 62 per cento di votanti nel 1979, restituisce una progressiva tendenza decrescente. Si è registrato il calo maggiore tra le elezioni del 1994 e quelle del 1999, quando la percentuale di votanti nella Ue passò dal 56,7 alla percentuale del quasi 50⁵.

⁴ Secondo l'Eurobarometer Survey of the European Parliament, *The 2019 Post-Electoral Survey Have European Elections Entered A New Dimension?*, i giovani cittadini sotto i 25 anni (+14 punti percentuali sul 2014) e i 25-39enni (+12 punti percentuali sul 2014) sono andati al voto in numero maggiore rispetto al passato.

⁵ N. MAGGINI, *L'evoluzione dell'affluenza alle elezioni europee dal 1979 al 2009*, in www.cise.luiss.it. Bisognerebbe considerare i diversi

La tornata successiva, del 2004, raggiunge un tasso di partecipazione ancora più basso (45,7 per cento), attribuito alla minoritaria affluenza elettorale nei paesi neocomunitari: nonostante la grande enfasi sull'allargamento a venticinque quale tappa verso la costruzione della vera Europa, quel Parlamento europeo è stato eletto con la partecipazione al voto, per la prima volta nella sua storia, decisamente al di sotto della metà degli aventi diritto. Ancor più significativo è che l'affluenza alle elezioni era proprio il parametro proposto dall'allora presidente della Commissione Prodi per verificare il gradimento delle politiche comunitarie da parte dell'opinione pubblica⁶.

Nel 2009 il tasso di astensione alle elezioni del Parlamento europeo raggiunse addirittura il 57 per cento degli aventi diritto, nonostante allora il Partito Popolare Europeo (PPE) avesse candidato espressamente Barroso alla guida della Commissione da lui già presieduta dal 2004.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che viene presentato come un passaggio verso un'Europa dei diritti⁷, le elezioni del 2014 videro una partecipazione ancora più modesta, fino a toccare un misero 42,6 per cento.

atteggiamenti nei vari Stati membri, tenendo conto che alle prime elezioni del 1979 i Paesi membri erano nove, nel 1984 dieci, nel 1989 e nel 1994 dodici, quindici nel 1999, venticinque nel 2004, ventisette nel 2009, poi ventotto e ora di nuovo ventisette dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione.

⁶ R. PRODI, *Dal 2000 al 2005: un progetto per la Nuova Europa* (Discorso/00/41 del Presidente della Commissione europea al Parlamento europeo) ha affermato: «Come faremo, tra quattro o cinque anni, a sapere se l'opinione pubblica europea riterrà che l'Unione europea ha tenuto la parola? Che parametro potrà adottare l'Unione europea nel suo complesso per misurare il suo successo? Io propongo un parametro molto semplice: un aumento dell'affluenza alle elezioni del Parlamento europeo del 2004».

⁷ M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna 2007.

In questo percorso storico di emersione di un deficit democratico ancorato nel rapporto tra comunità e istituzioni prima ancora che nel funzionamento delle istituzioni stesse, la ripresa, sebbene timida, dalla partecipazione del voto trova una propria spiegazione in un lavoro che ha coinvolto i partiti politici europei.

In base all'art. 17, par. 7, TUE, il Consiglio europeo, nella elaborazione della proposta di Presidente della Commissione da sottoporre al Parlamento, deve tenere conto dei risultati delle elezioni europee, profilo sul quale si erano espresse entrambe le istituzioni⁸. La strategia individuata dal Parlamento europeo per creare un meccanismo di collegamento tra elezioni parlamentari e guida della Commissione è la richiesta che fossero indicate le candidature a Presidente della Commissione già nel corso della campagna elettorale⁹: il principio degli *Spitzenkandidaten*, secondo il Parlamento europeo, rappresenta «una pratica costituzionale e politica che rispecchia l'equilibrio interistituzionale tra il Parlamento e il Consiglio europeo quale previsto dai trattati» perché «rafforza la *legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione* instaurando un legame più diretto tra le rispettive elezioni e la scelta dei votanti, nell'ottica di un rafforzamento del *carattere politico* della Commissione e dunque un ulteriore passo avanti

⁸ Su questi documenti cfr. G. BONVICINI, *Verso una nuova procedura di nomina del Presidente della Commissione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2/2013, 119 ss.

⁹ Cfr. le diverse prospettive di M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 luglio 2014 e di M.I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: «questa volta è (veramente) diverso»?», in *Osservatorio costituzionale*, 2/2014.*

nel rafforzamento della dimensione parlamentare [corsi nostri]»¹⁰.

In effetti, in preparazione alle elezioni europee del 2014, tutti i principali partiti politici europei hanno adottato il sistema degli *Spitzenkandidaten*, indicando la propria candidatura alla carica di Presidente della Commissione: cinque partiti politici europei hanno presentato i loro capilista in modo da consentire ai cittadini europei di conoscere i candidati alla carica di Presidente della Commissione tra i quali si sono tenuti dibattiti pubblici durante la campagna elettorale.

Eppure il Consiglio europeo ha designato alla Presidenza della Commissione europea Ursula Von der Leyen, che non si era candidata neppure come europarlamentare. Non era affatto scontato, dunque, che in Parlamento si trovasse una maggioranza disposta ad approvare tale nomina che il 16 luglio 2019 è stata confermata, infatti, per soli nove voti. Questo affronto alla dinamica ritenuta più democratica dal Parlamento europeo ha determinato, tuttavia, una forza negoziale dell'assemblea che è alla base della nuova fase dell'integrazione europea.

Sin dal suo *Indirizzo pre-elezione*¹¹ Von der Leyen parla di «a new push for European democracy» e comincia da una maggior politicizzazione della Commissione: oltre a un chiaro equilibrio geografico e di genere (per la prima volta la Commissione è guidata da una donna e tra i commissari ci sono dodici donne e quattordici uomini), si è tenuto conto della composizione politica della maggioranza parlamentare che ha eletto la Presidente. In partico-

¹⁰ Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI).

¹¹ Opening Statement in the European Parliament Plenary Session.

lare rilevano le tre vicepresidenze esecutive che sono state assegnate, oltre che al popolare Dombrovskis, a due *Spitzenkandidaten* quali il socialista Timmermans e la liberale Vestager, affidando a ciascuno di loro una specifica politica europea tra quelle indicate come prioritarie: cambiamenti climatici (*Green Deal* europeo), digitale, economia al servizio delle persone.

Tutto sommato, lo schiaffo al principio dello *Spitzenkandidat* potrebbe avere aperto la strada a una Commissione europea di “coalizione politica” che per definizione rende più forte il Parlamento in quanto luogo della mediazione politica.

Questa vicenda ha segnato un nuovo slancio degli impegni assunti liberamente dalle istituzioni sovranazionali (Commissione - Parlamento Europeo) con accordi interistituzionali con cui mettono per iscritto il compromesso tra loro raggiunto in merito alle modalità di esercizio delle rispettive funzioni¹². A tal fine il conflitto interistituzionale è stato spesso frutto di una deliberata opzione politico-istituzionale del Parlamento europeo per rafforzare il proprio ruolo, senza dissidi tra i gruppi parlamentari. In seguito alle elezioni del 2019, il meccanismo di “responsabilizzazione alla legittimazione democratica”, dunque, sembrerebbe aver trovato nuova linfa.

Sotto questo profilo è importante sottolineare che il *Green Deal* – presentato l’11 dicembre 2019 quale pacchetto ambizioso di misure per raggiungere la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050 – non è mero frutto della volontà della Commissione europea, ma

¹² Per un approfondimento di questo strumento di negoziazione delle attribuzioni parlamentari si rinvia al mio *Gli accordi interistituzionali nell’ordinamento comunitario*, in *Diritto pubblico*, 1/2003, 1 ss.

piuttosto la conseguenza delle richieste parlamentari alla presidente candidata nel corso della procedura per la sua conferma. Questo nuovo slancio ecologico della Commissione, infatti, è stato fortemente sostenuto dal Parlamento europeo durante il procedimento di formazione della Commissione: il 28 novembre 2019 il Parlamento ha dichiarato un'emergenza climatica in Europa e ha esortato tutti gli Stati membri a impegnarsi ad azzerare le emissioni nette di gas serra entro il 2050. L'assemblea parlamentare dell'Unione ha chiesto alla Commissione di garantire che tutte le proposte legislative e di bilancio siano pienamente in linea con l'obiettivo di contenere il riscaldamento globale a meno di 1,5°C¹³.

Il Parlamento europeo, peraltro, chiedeva una riduzione assoluta delle emissioni del 60% entro il 2030, in un contesto in cui la comunità scientifica ribadiva la necessità di una riduzione del 65% al fine di raggiungere gli obiettivi posti dall'accordo di Parigi e limitare l'aumento di temperatura del pianeta. Purtroppo, a conferma delle più pessimistiche previsioni, lo scorso 18 marzo 2021 i ministri

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP)): «Considerando che una tale azione deve essere basata sulla scienza e deve coinvolgere i cittadini e tutti i settori della società e dell'economia, compresa l'industria, in modo socialmente equilibrato e sostenibile, deve sostenere la competitività delle nostre economie ed essere accompagnata da solide misure sociali e inclusive per assicurare una transizione equa e giusta che sostiene la creazione di posti di lavoro, rispettando la necessità di disporre di un elevato livello di protezione sociale nonché di posti di lavoro e di formazione di qualità (...) esorta la nuova Commissione ad affrontare le incoerenze delle attuali politiche dell'Unione in materia di emergenza climatica e ambientale, in particolare attraverso una profonda riforma delle sue politiche di investimento nei settori dell'agricoltura, del commercio, dei trasporti, dell'energia e delle infrastrutture».

europei hanno optato per l'obiettivo della riduzione delle emissioni del 55% netto entro il 2030, ribadendo il diritto alla flessibilità in materia da parte degli Stati, a cominciare dalla Polonia. La differenza tra riduzione assoluta e netta è decisiva quanto la percentuale oggetto di scontro politico tra eurodeputati, governi e Commissione: la riduzione netta prevede che vengano conteggiati anche gli "assorbimenti" di gas serra da parte di "pozzi" naturali, come le foreste, e persino le tecnologie di cattura della CO₂, con una riduzione reale delle emissioni ad un 50,5%, per nulla sufficiente a garantire l'ambizione necessaria.

Ciò nonostante, il *Green Deal* è indice di un nuovo andamento del processo di integrazione europea, alimentando la speranza che, in occasione dell'anniversario del trattato di Maastricht del 1992, si potesse finalmente fuoriuscire dalla visione prettamente economicista dell'Europa dei mercati in libera concorrenza verso un inedito interventismo nell'economia a tutela dell'ambiente innanzitutto e, quindi, di una migliore qualità della vita umana.

Queste aspettative sono state travolte da due eventi dirompenti.

Il primo grande evento di rottura è stata la pandemia da Covid-19, in quanto connessa al salto di specie riconducibile ad un rapporto tra esseri umani e il resto dell'ecosistema del tutto fallace, che ha interrogato quello che sembrava un possibile modello, anche a livello globale, di un diverso rapporto tra dimensione economico-politica e ambiente. Per certi versi ha spinto l'Unione europea a perseguire politiche comuni, come ad esempio quelle sui vaccini, che sembravano indirizzare le istituzioni comunitarie verso una rotta più costituzionale.

Il secondo grande avvenimento è la guerra in Europa. Il conflitto bellico in territorio europeo ha prodotto un im-

patto sul modo di relazionarsi nell'Unione europea, portando a galla le irrisolte questioni della sicurezza comune, della sicurezza energetica e di quella alimentare. Con la crisi causata dall'occupazione russa dell'Ucraina, una delle tematiche principali è stata quella dell'energia, in particolare tramite il REPowerEU¹⁴, il cui scopo è quello di affrancare l'Europa, più che dai carboni fossili in genere, dalla dipendenza dal gas russo. Il conflitto, infatti, ha avuto come effetto principale la messa in discussione della transizione ecologica con un rilancio dell'economia del carbone in un contesto in cui l'Unione europea non riesce a condividere un equilibrio tra la questione climatica e ambientale e le altre dinamiche sociali, economiche e politiche. Esempio è che nel caso del *Green deal* l'Unione europea abbia dovuto ricorrere alla clausola dell'*opting out*, in deroga del principio di unanimità, per superare l'opposizione della Polonia.

In questo clima bisognerà verificare se le risorse stanziare saranno utilizzate per progetti di reale impatto sulla decarbonizzazione. Non mancano timori di semplice *greenwashing* a causa del peso notevole dei privati nel programma di finanziamento

Ci troviamo, dunque, in un momento di particolare delicatezza in cui è arduo comprendere quali saranno gli sviluppi futuri e se questi ci vedranno migliorati o peggiorati, anche in riferimento alle migrazioni. Queste, anche se strutturali, restano fenomeni sui quali le istituzioni europee stentano ad assumere politiche orientate ai principi e ai valori che non sono solo della nostra Costituzione, ma patrimonio costituzionale comune. Restano, invece, terre-

¹⁴ Azione europea comune per un'energia più sicura, sostenibile e pulita dell'8 marzo 2022, approvata dichiaratamente per affrancare l'Europa dai combustibili fossili russi ben prima del 2030, cominciando con il gas, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

no di crisi delle relazioni tra gli Stati membri, nonostante le migrazioni siano così strettamente connesse alle crisi ambientali e ai conflitti bellici.

Con queste aspettative e tali interrogativi – che le comunità d'Europa saranno chiamate a valutare nelle prossime elezioni europee – oggi si affrontano tutti i nodi riguardanti le dinamiche istituzionali e il processo d'integrazione europea.

Maria Antonella Gliatta mette in evidenza con lucidità quanto i processi di integrazione europea da sempre siano stati attivatori di dinamiche di verticalizzazione della forma di governo non solo in Italia, ma mette altresì in risalto quanto il periodo emergenziale richiamato rafforzi tale dinamica. In particolare ciò è avvenuto con il ricorso a forme tipiche della globalità che insistono proprio sulla atipicità degli standard istituzionali con uno slittamento tra testo costituzionale, principio della rappresentanza politica e istituzioni. In tal modo si procede verso uno svuotamento delle istituzioni rappresentative. Quanto Gliatta ha evidenziato sotto il profilo interno trova conferma nelle analisi proposte da Andrea Piacentini Vernata, che aggiunge alle discontinuità che hanno coinvolto l'esecutivo evidenziate da Gliatta la deprimente continuità del processo di marginalizzazione del parlamento nazionale. Oggi, come già decenni fa, continua a essere vero che il Parlamento europeo, in modo paradossale perché esso non è ancora davvero espressione di partiti transnazionali, sia l'unica assemblea rappresentativa che sta andando nella direzione di ottenere maggiori poteri invece di esserne sempre più spogliata, in modo da far apparire come inesorabile la perdita di capacità di partecipare alla funzione di indirizzo politico, come avviene a livello dei singoli Stati membri.

Entrambi i contributi, peraltro, mettono in dubbio che tale funzione di indirizzo politico sia ancora praticabile a livello nazionale, a prescindere dal potere dello Stato che la eserciti, alla luce della condizionalità agita a livello sovranazionale, a prescindere dalle specifiche forme che essa assume nella singola epoca storica: Gliatta parla di “programma dall'esterno”, mentre Vernata di vera e propria “eteronomia” che non ha neanche interesse a integrarsi con l'autonomia nazionale ma che anzi intende aggirare del tutto i poteri legislativi del parlamento nazionale.

In questo quadro, ci si interroga sulla opportunità di modificare i trattati, anche per attribuire al Parlamento europeo il potere di iniziativa normativa, in modo tale che l'eteronomia assuma caratteri più democratici. Resta vivido, tuttavia, il quadro sconsigliante di un esecutivo che non agisce più secondo le forme previste in Costituzione (Consiglio dei ministri e collegialità) ma si inventa nuove forme istituzionali, adotta fonti non previste in Costituzione e usa slealmente il fattore tempo, non solo per il circuito informativo, ma anche nell'approvazione di atti che impegnano la Repubblica per anni senza che il Parlamento possa esaminarli e intervenire.

Giuliano Serges e Ilaria Roberti, invece, hanno indagato i rapporti tra le istituzioni della Repubblica.

Serges denuncia quanto il basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali nella formulazione del PNRR dimostri la sclerotizzazione di una situazione di aggiramento dell'autonomia territoriale politica come partecipazione all'indirizzo politico; avverte inoltre che questo tentativo di spoliticizzazione delle istituzioni territoriali debba essere collocato nella più generale dinamica di verticalizzazione del potere. Nel rapporto tra Stato apparato e Stato comunità, la divisione verticale del potere non è

indifferente e, dunque, è assolutamente corretto ricondurre la diffidenza nei confronti delle autonomie territoriali a una ricentralizzazione complessiva del potere.

Roberti, infine, ha giustamente messo in evidenza il collegamento tra sistema elettorale e buon funzionamento dell'art. 138 ai fini di quell'elasticità della Costituzione, mettendo in evidenza le storture di alcune revisioni costituzionali, con particolare riferimento a quelle conseguenti alla "famosa" lettera dalla BCE. Quest'ultima, da un lato, chiedeva l'abolizione delle province, poi avvenuta con mera legge ordinaria (la c.d. legge Delrio), salvata da una sentenza della Corte costituzionale concordemente criticata e, dall'altro, invitava a tutelare il principio del pareggio di bilancio che un Governo tecnico volle allora far inserire addirittura in Costituzione.

La revisione costituzionale del 2022, invece, vede un parlamento in campagna elettorale che ha fatto proprio un sentimento diffuso nello Stato comunità per una maggiore dignità del valore dell'ambiente nella nostra Costituzione. Se anche volessimo considerare ridondante l'integrazione dell'art. 9 alla luce della pregressa giurisprudenza costituzionale, come ha rilevato Roberti, è pur vero che i nuovi limiti espressi all'art. 41 non potranno che aiutare a far valere l'utilità sociale dell'iniziativa economica.

SEZIONE II

*Costituzione economica e diritti nelle nuove dinamiche
del processo di integrazione*

*L'incerta legittimità della disciplina sugli aiuti di Stato
come segno di un'Europa incompiuta*

MICHELE BARONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una prima questione: l'interpretazione del termine «aiuti». – 3. L'esigenza di un tentativo di interpretazione conforme al principio di eguaglianza dell'art. 107 TFUE. – 4. *Segue*: l'incerta plausibilità del tentativo di interpretazione conforme. – 5. Disciplina sugli aiuti di Stato vs principio di eguaglianza: un contrasto irriducibile allo stato attuale dell'integrazione europea. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La disciplina sugli aiuti di Stato appare di notevole rilievo costituzionalistico: la sua dimensione spiccatamente economica non toglie la necessità della sua conformità ai principi fondamentali e, segnatamente, al principio di eguaglianza.

Quest'ultimo, in base al collegamento con la libertà di iniziativa economica privata, implica la garanzia della *parità di chances* tra gli operatori economici privati¹, che non può rimanere solo astratta ma deve risultare anche *effettiva*².

¹ In un sistema a economia totalmente pianificata, il problema non si porrebbe perché tutta l'economia sarebbe governata direttamente dallo Stato. Il riconoscimento in capo ai soggetti privati di un ruolo nell'organizzazione economica del Paese, in combinato con il principio di eguaglianza, implica il divieto per lo Stato di cagionare discriminazioni tra privati, sia di tipo *formale*, che *sostanziale* (v. *amplius infra*).

² Sulla circostanza che il disegno di trasformazione sociale della Costituzione italiana implichi la massima diffusione delle *chances* di libertà per tutti, tramite il collegamento tra i principi di eguaglianza e libertà, cfr.

Nel campo dei rapporti economici³ il principio di eguaglianza comporta per lo Stato tanto un dovere di *astenersi* dal porre in essere norme discriminatorie⁴, quanto un dovere di *agire* al fine di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico (...) che, limitando *di fatto* la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono (...) l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione (...) economica (...) del Paese»⁵.

P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino 2006, 126 s., che richiama il pensiero di Costantino Mortati. Per una panoramica sul tema, cfr. L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano 1965; F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Lezioni raccolte da E. Rinaldi, Torino 2011; più di recente, *ex plurimis*, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*⁴, Torino 2017, 199 ss.; C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*⁴, Torino 2019, 639 ss.

In particolare, sul tema dell'effettività della libertà di iniziativa economica, cfr., con diversità d'accenti, A. PACE, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in AA. VV., *La costituzione economica*, Padova 1997, 175 ss., O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, *passim*, spec. 139 ss.

³ E segnatamente, per quanto di interesse in questa sede, del diritto pubblico dell'economia, ossia dei rapporti tra i pubblici poteri e il sistema economico: in materia v. *ex plurimis*, M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova 2016; C. PINELLI e T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna 2010; F. GABRIELE, C.P. GUARINI, G. LUCHENA, A.M. NICO, V. TEOTONICO, *Costituzione, diritti sociali ed economia*, Bari 2020; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari 2021.

⁴ Discriminazioni "formali" (art. 3, comma 1 Cost.).

⁵ Discriminazioni "sostanziali" (art. 3, comma 2 Cost.).

Poiché il principio di eguaglianza formulato dall'art. 3 della Costituzione italiana è un "principio supremo", rappresenta, come noto, un controlimite al primato del diritto dell'Unione sul diritto interno: è all'art. 3 Cost., dunque, che occorre far riferimento per vagliare la legittimità dell'attuale assetto della disciplina sugli aiuti di Stato posta, nelle

Anche in relazione alla materia degli aiuti di Stato, le condotte illegittime di quest'ultimo possono consistere tanto in azioni, quanto in omissioni: nel primo caso esso eroga "aiuti" violando il principio della concorrenza basata sui meriti⁶, ossia favorisce illegittimamente talune imprese private rispetto ad altre, che, discriminate, si trovano perciò a dover sostenere una competizione in condizioni impari; nel secondo caso, omette di erogare aiuti che sareb-

sue linee generali, dall'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

D'altra parte, i due commi dell'art. 3 non sono scindibili. Com'è stato persuasivamente rilevato, «il principio dell'eguaglianza sostanziale non rappresenta una negazione di quella formale, dal momento che i due principi, lungi dal contraddirsi, si limitano e si completano a vicenda, ed è dunque possibile addivenire ad un'interpretazione unitaria dei due commi, come testimonia proprio il giudizio di ragionevolezza, il risultato più evidente della "contaminazione" tra i due commi, ovvero di un'oggettiva influenza del 2° comma sul 1°» (C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *op. ult. cit.*, 653).

⁶ Che informa qualunque sistema che riconosca la libertà di iniziativa economica e che, allo stesso tempo, si fondi *effettivamente* sul principio democratico. La concorrenza, infatti, assume un rilievo *politico-costituzionale*, prima ancora che economico.

La letteratura inerente al rapporto tra concorrenza e democrazia è sconfinata. Si v., *ex plurimis*, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. Pubb.*, V, Torino 1990; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992; S. NICCOLAI, *Mercato come valore o mercato come regola? Osservazioni minime su un tema importante*, in *Giur. cost.*, 1991; O. CHESSA, *op. ult. cit.*; F. FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze 2009; W. RÖPKE, *Democrazia ed economia. L'umanesimo liberale nella civitas humana*, ed. it. a cura di S. Cotellessa, Bologna 2004; M. RAMAJOLI, *Concorrenza (tutela della)*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Funzioni amministrative*, collana "I Tematici" dell'Enciclopedia del Diritto, III, Milano 2022, 292 ss.; A. ZITO, *Mercato, regolazione del mercato e legislazione antitrust: profili costituzionali*, in *Jus*, 2-3/1989, 219 ss.; M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Dir. soc.*, 2003, 439 ss.

bero *doverosi* in quanto funzionali a ripianare una condizione di disparità *di fatto*.

Come si coniuga l'esigenza che lo Stato possa svolgere una funzione di aiuto economico in favore di operatori privati con il principio della concorrenza basata sul merito⁷? È chiaro che la disciplina inerente a questa funzione dello Stato deve contenere criteri di erogazione dei benefici economici ben precisi, limitati a circostanze particolari, e che risultino eguali per tutti. Le pari opportunità cui ciascun soggetto del mercato ha astrattamente diritto dovrebbero infatti risultare *effettive*, ossia non distorte da azioni od omissioni dei pubblici poteri che generino arbitrari favoritismi o penalizzazioni.

L'eguaglianza economica, inoltre, dovrebbe essere garantita non solo nell'ambito dei mercati dei singoli Stati membri, ma anche in quello dell'Unione europea nella sua interezza, visto il suo carattere unitario garantito dalla vigenza delle libertà di circolazione. In coerenza con ciò, gli architravi della disciplina in materia di aiuti di Stato sono disposti dal diritto dell'Unione, in particolare dall'art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Tuttavia, dall'indagine proposta in questo breve scritto emerge l'incertezza della conformità di tale disciplina al principio di eguaglianza. Questa è la ragione per cui la tematica, oltre che di rilievo costituzionalistico, appare anche di particolare interesse; ciò, specie nell'attuale contesto in cui, a seguito dell'erompere della pandemia, essa ha assunto un rilievo notevole in virtù della riemersione dell'esigenza di un ruolo dello Stato in campo economico che non si limiti a quello strettamente regolatorio⁸.

⁷ Come si dirà *amplius infra*, nell'ambito del mercato il principio di eguaglianza, anche nel suo senso sostanziale, non implica garanzia di risultato, ma "soltanto" un'effettiva parità di *chances*.

⁸ Significativa, a tal proposito, la posizione della Presidente della

In questa sede si tenterà di analizzare le ragioni di questa incertezza, giungendo alla conclusione che le criticità evidenziate non siano semplicemente riconducibili a una formulazione o impostazione della disciplina discutibili, ma rappresentino uno degli irriducibili segni dell'incompletezza dell'integrazione europea: solo un'integrazione piena – e dunque pienamente *politica* (v. *infra*, §§ 5 s.) – potrebbe garantire, in questo come in altri campi, la scrupolosa osservanza del principio di eguaglianza.

Commissione europea Ursula von der Leyen (EU Commission, *Speech by President von der Leyen at the College of Europe in Bruges*, 4 dicembre 2022), secondo cui l'I.R.A. (*Inflation Reduction Act* statunitense) sta sollevando «preoccupazioni in Europa», e c'è «il rischio che l'atto statunitense alteri la normale competizione tra i sistemi e incentivi soluzioni di chiusura dei mercati, appunto alla luce dell'attrattività che il nuovo insieme di sussidi potrebbe esercitare su imprese e investimenti quanto a rilocalizzazione in territorio americano. Da qui l'affermata esigenza dell'Europa di “*take action to rebalance the playing field*”, agendo principalmente in due direzioni: da un lato, incrementando le risorse messe a disposizione dall'Unione europea in favore delle economie degli Stati membri; dall'altro, migliorando la disciplina degli aiuti di stato e adattandola al nuovo contesto globale, laddove uno strumento concepito per la preservazione degli equilibri interni al mercato unico non sempre sembra dimostrarsi capace di prevenire una fuga di investimenti e operatori economici altrettanto dannosa per la sua sopravvivenza» (così L. GALLI, *L'ira d'Europa per l'I.R.A. d'America. Ovvero alcune considerazioni su aiuti di stato e green industrial policy da ambo i lati dell'Oceano*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2023, 24).

In merito al dibattito inerente alle novità che riguardano il ruolo dello Stato in campo economico, v. F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna 2021; G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna 2022; G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli 2022; M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari 2020.

2. Una prima questione: l'interpretazione del termine «aiuti»

Alla luce di queste premesse, sembra utile, in primo luogo, procedere ad analizzare in modo più dettagliato le principali problematiche che riguardano la disciplina sugli aiuti di Stato. Come si è detto, i suoi tratti fondamentali si rinvencono nell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il primo della sezione intitolata «aiuti concessi dagli Stati».

Tale articolo dispone un principio generale di incompatibilità con il mercato interno degli «aiuti»⁹. Già da una prima analisi, tale principio sembra porsi in rapporto problematico con quello di eguaglianza sostanziale (v. *supra*, nota 5), ossia con il dovere, gravante sulla Repubblica, di assicurare l'*effettività* della parità di *chances*¹⁰. Invero, sulla base del collegamento tra il principio di eguaglianza e la libertà di iniziativa economica privata, non dovrebbero sussistere dubbi in relazione all'*incolpevolezza* dell'operatore economico (rispetto ai pregiudizi che ha subito) come requisito essenziale per l'accesso agli *aiuti*. Nell'ambito del mercato vige, infatti, il principio della concorrenza fondata sul merito: in questo contesto, il principio di eguaglianza non può implicare la garanzia di un risultato per tutti, ma “solo” quella che tutti abbiano possibilità *effettivamente paritarie* di *meritarselo*¹¹. Sem-

⁹ Prevedendo, altresì, delle “deroghe”: sul punto, v. *amplius infra*.

¹⁰ Ciò, quantomeno se per “aiuto” si intende uno strumento di intervento pubblico nell'economia volto a far fronte a una situazione di difficoltà in cui versano uno o più operatori economici *non per propria colpa*. Come si vedrà *infra*, queste misure andrebbero considerate “aiuti in senso proprio”.

¹¹ In particolare, in base alla dimensione formale dell'eguaglianza, la

bra naturale, dunque, che la parola «aiuto» non possa assumere il significato di “favoritismo”, ossia di intervento economico vantaggioso per uno o più operatori che versino in una situazione di difficoltà *a causa dei loro comportamenti*. È pacifico, insomma, che ciascun operatore, nell’ambito del mercato, possa conseguire il profitto solo attraverso la conquista del favore dei consumatori-utenti fondata su azioni *meritorie* e che la posizione di nessuno – positiva o negativa che sia – possa essere determinata da interventi pubblici arbitrari.

In definitiva, se è vero che l’«aiuto», in una democrazia costituzionale che si informa ai principi dello stato di diritto¹², non può consistere in un “intervento arbitrario”¹³, allora perché considerarlo incompatibile, in via generale, con il mercato interno? Invero, l’aiuto ai soggetti che si trovano, non per propria responsabilità, in una condizione di difficoltà non potrebbe assolutamente essere negato ed anzi dovrebbe considerarsi *doveroso* (proprio alla luce del principio di eguaglianza sostanziale). Esso, infatti, produrrebbe null’altro che il ripristino dell’effettiva parità di *chances* per tutti¹⁴.

legge non può disporre norme discriminatorie; in base a quella sostanziale, la legge deve prevedere azioni positive volte alla rimozione delle discriminazioni *di fatto* (v. *supra*, § 1).

¹² In tema, v. il fondamentale scritto di L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I, *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari 2006, consultabile liberamente anche in *Costituzionalismo.it*.

¹³ Ossia che dispone misure di vantaggio o di svantaggio in assenza di una *ragione legittima*.

¹⁴ In tali casi, le circostanze sfavorevoli, proprio perché non causate dagli operatori che ne subiscono gli effetti (ma, ad esempio, da calamità naturali o eventi eccezionali: v. *infra*) minano la stessa *effettività* del principio del merito.

L'incompatibilità generale potrebbe invece spiegarsi se, a dispetto di quanto appena detto, al termine «aiuto» utilizzato dall'art. 107 TFUE si attribuisse il significato di «norma discriminatoria».

Si tratta di un'ipotesi plausibile? L'utilizzo di questo termine rappresenta il «semplice» frutto di una scelta lessicale discutibile, ovvero lo specchio di una problematica più sostanziale?

3. *L'esigenza di un tentativo di interpretazione conforme al principio di eguaglianza dell'art. 107 del TFUE*

Per tentare di suggerire una risposta a tali interrogativi, sembra utile procedere a un tentativo di interpretazione conforme al principio di eguaglianza dell'art. 107 del TFUE che, per le ragioni che seguono, appare piuttosto problematico.

In primo luogo, se al vocabolo «aiuti» si attribuisce il significato di «norme discriminatorie», le parole «salvo deroghe contemplate dai trattati», con cui la disposizione si apre¹⁵, appaiono di dubbia legittimità, poiché norme che dispongono o autorizzano discriminazioni non possono mai considerarsi conformi al principio di eguaglianza¹⁶.

¹⁵ Il paragrafo 1 dell'articolo 107 recita: «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Per un'articolata disamina della normativa posta dalle fonti del diritto derivato, cfr. Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Gli aiuti di Stato. Disciplina europea e nazionale. Parte generale*, n. 67 del 18 gennaio 2024.

¹⁶ Il principio di eguaglianza impone in ogni caso trattamento uguale di situazioni uguali e trattamento diverso di situazioni *ragionevolmente* diverse, ossia la cui diversità emerge in modo evidente da elementi oggettivi.

Pertanto, per proseguire nel tentativo di interpretazione conforme, alla parola «aiuti» non può attribuirsi il significato di “norme discriminatorie” o, quantomeno, *soltanto* questo significato. Una possibile soluzione potrebbe essere, infatti, l’attribuzione di una *pluralità* di significati: in relazione al principio generale di incompatibilità, il termine potrebbe indicare le “norme discriminatorie” (mai autorizzabili); in relazione alle “deroghe”¹⁷ al principio stesso, invece, gli “aiuti in senso proprio” e le “misure allocative”¹⁸.

Si sono appena esposti i motivi per cui il termine «aiuti» non potrebbe veicolare il solo significato di “norme *discriminatorie*”. Tuttavia, nella prospettiva di un’interpretazione conforme al principio di eguaglianza, sembra che tale significato sia imprescindibile. Infatti, in sua assenza, poco giustificabile sarebbe proprio il principio generale di incompatibilità degli aiuti con il mercato interno: soltanto le misure discriminatorie sono in grado di «*falsare o minacciare di falsare la concorrenza*» e sono per questo «*incompatibili*» con una sana dinamica di mercato¹⁹. A conferma di ciò, secondo la prassi e la giurisprudenza europee, la qualificazione di una norma come “aiuto” dipenderebbe dal suo carattere “*selettivo*”, ossia essenzialmente *discriminatorio*²⁰.

Pertanto, è ragionevole inferire che “norme discriminatorie” potrebbe essere un significato legittimamente (e

¹⁷ Come si dirà *infra*, § 3, nota 26, l’utilizzo di questo termine appare discutibile.

¹⁸ V. *infra*.

¹⁹ Art. 107, par. 1, TFUE (corsivo aggiunto).

²⁰ Cfr. L. CALZOLARI, *La selettività degli aiuti di Stato e il principio di parità di trattamento delle imprese nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2/2015, 481 ss.; Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Gli aiuti di Stato. Disciplina europea e nazionale. Parte generale*, cit., 11 ss.

necessariamente) attribuibile alla parola «aiuti», a condizione che sia affiancato dagli altri sopra citati e di seguito commentati: “aiuti in senso proprio” e “misure allocative”.

La prima categoria sembrerebbe riguardare gli atti (normativi o amministrativi) volti, né più né meno, a ripristinare la condizione di *parità di chances* che deve connotare il mercato, alterata a causa di un evento avverso indipendente dalle condotte degli operatori economici che ne subiscono gli effetti: è il caso degli «aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali»²¹.

Si propone di definirli “in senso proprio” poiché pare questo il significato che più si adatta al termine «aiuti» (per le ragioni esposte supra, § 2). In queste fattispecie, i pregiudizi subiti dagli operatori economici non sono causati da loro comportamenti, ma da eventi avversi, che li pongono in una condizione di *disparità di chances* rispetto agli altri operatori: la persistenza degli effetti di tali eventi sarebbe, dunque, *ingiusta*²².

Pertanto, gli *aiuti* destinati a operatori che versino in tali condizioni non solo non contrastano con il principio di eguaglianza, ma paiono viceversa *funzionali* alla sua *attuazione*. In questi casi, l'assenza di misure economiche di aiuto minerebbe l'effettività della *parità di chances* e dunque si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza.

²¹ Art. 107, par. 2, lett. b), TFUE.

²² Nel senso che non sarebbe giustificata dal perseguimento di alcuna finalità di interesse pubblico, com'è invece, ad esempio, nel caso dei danni economici subiti da uno o più privati in virtù di un disincentivo pubblico volto a scoraggiare determinate tipologie e modalità di attività economica: la mancata riparazione di tali pregiudizi è legittima in quanto perfettamente giustificata dalla *ratio* della misura.

za, inteso nel suo senso sostanziale²³. L'intervento pubblico, pertanto, dovrebbe considerarsi *doveroso*.

Tra le "misure allocative", invece, parrebbero rientrare gli interventi pubblici di carattere economico che mirano a perseguire un obiettivo di natura politica²⁴: sembra il caso, ad esempio, degli «aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo»²⁵. Tali misure – a differenza degli "aiuti in senso proprio" – sono atte a indirizzare i processi economico-produttivi, alterando in qualche modo la parità di *chances* tra gli operatori economici. Cionondimeno, esse risulterebbero legittime poiché non arbitrarie, ossia volte non a favorire o penalizzare indebitamente uno o più operatori economici, bensì a perseguire un obiettivo di interesse pubblico²⁶. Pertanto, gli effetti favorevoli o sfavo-

²³ Diversamente opinando, la libertà di iniziativa economica non potrebbe considerarsi effettiva per tutti e, dunque, si risolverebbe in una non-libertà (cfr. A. PACE, *op. ult. cit.*, 178).

²⁴ Nel nuovo contesto internazionale in cui l'intervento pubblico nell'economia sembra aver ritrovato nuova centralità, anche tali misure paiono assumere un notevole rilievo (v. *supra*, § 1, nota 8).

²⁵ Di cui all'art. 107, par. 3, lett. b), TFUE.

²⁶ Per questo, l'utilizzo del termine «deroghe» per riferirsi agli aiuti definiti dall'art. 107 TFUE «compatibili» con il mercato interno appare tecnicamente discutibile, poiché non sembra che possa configurarsi un principio generale la cui *ratio*, in alcuni casi particolari, viene "rotta" da norme derogatorie.

Invero, una deroga alla *ratio* del principio di non discriminazione implicherebbe logicamente l'ammissibilità, in certi casi, delle discriminazioni stesse: ciò si porrebbe in grave ed evidente contrasto con il principio di eguaglianza. Che la facoltà di deroga sancita dall'art. 107 si riferisca alle misure discriminatorie non pare, dunque, un'ipotesi astrattamente ammissibile (quantomeno nell'ambito di un tentativo di interpretazione conforme: come si vedrà *infra*, tuttavia, il rischio che la disciplina in materia di aiuti di Stato apra la strada alle misure discriminatorie purtroppo esiste).

Sembra, dunque, preferibile considerare il termine «deroghe» riferito

revoli sugli operatori economici delle misure allocative ne rappresentano *non* il fine²⁷, bensì il *mezzo* per il perseguimento di una determinata finalità politica²⁸.

In sintesi, aiuti in senso proprio e misure allocative parrebbero interventi dalle finalità e dagli effetti ben diversi. I primi mirano al ripristino, nell'ambito del mercato, di una *effettiva* parità di *chances* tra operatori economici, che non comporta un'azione di indirizzo dei processi economico-produttivi; le seconde, invece, al raggiungimento di obiettivi di natura politica, attraverso l'utilizzo di meccanismi economici atti a indirizzare tali processi²⁹.

agli aiuti "in senso proprio" e alle misure allocative: è proprio per questo, tuttavia, che l'utilizzo di questo vocabolo appare improprio. Tali misure, infatti, non rappresentano una "rottura" rispetto al principio di eguaglianza, ma, anzi, uno *strumento per la sua attuazione*.

In particolare, gli aiuti in senso proprio sono funzionali al ripristino, nell'ambito del mercato, di eque dinamiche meritocratiche (minate da eventi avversi indipendenti dalle condotte degli operatori che ne subiscono gli effetti), mentre le seconde rappresentano casi in cui "giudice della meritevolezza" non è più (solo) il mercato, ma diviene, *legittimamente*, anche l'apparato pubblico, che indirizza i processi economico-produttivi verso obiettivi di interesse comune. Pertanto, il principio della concorrenza *fondata sul merito*, con cui il principio di eguaglianza si relaziona nell'ambito del mercato, non sembra tecnicamente *derogato*, ma mantiene intatta ed anzi *espande* la propria portata.

²⁷ Altrimenti sarebbero arbitrarie e illegittime.

²⁸ Il che le rende astrattamente legittime: poi, certamente, va valutata nella singola fattispecie la legittimità dell'obiettivo politico e la congruenza dei mezzi utilizzati rispetto all'obiettivo stesso (v. nota seguente).

²⁹ Naturalmente, gli interventi di entrambe le tipologie possono risultare parimenti illegittimi, quando i mezzi utilizzati risultino incongrui rispetto alle finalità perseguite oppure, nel caso delle misure allocative, quando la finalità politica perseguita sia essa stessa illegittima.

Le misure *fine a se stesse*, favorevoli o sfavorevoli che siano, sono sempre illegittime. In tutti questi casi, si è di fronte a interventi che sono idonei ad alterare la concorrenza in modo indebito, e che perciò rientrano nel principio generale di incompatibilità sancito dall'art. 107 TFUE e,

4. Segue: *l'incerta plausibilità del tentativo di interpretazione conforme*

La prima criticità dell'interpretazione appena proposta³⁰ riguarda l'attribuzione, a un unico termine, di significati così diversi nell'ambito del medesimo contesto normativo, che appare alquanto forzata.

Tale interpretazione appare, inoltre, di dubbia legittimità per i motivi che seguono.

Si è detto che, sulla base del principio di eguaglianza, le norme *formalmente* discriminatorie dovrebbero essere *sempre vietate* e quelle volte a rimuovere discriminazioni sostanziali (gli aiuti "*in senso proprio*") dovrebbero essere considerate *sempre doverose*. Ebbene, la disciplina europea in materia di aiuti di Stato prevede inderogabilmente l'illegittimità delle prime e la doverosità delle seconde?

La risposta affermativa appare incerta. In primo luogo, l'illegittimità delle norme formalmente discriminatorie non è sicura perché non lo è neanche l'ambito da cui occorre ricavare il parametro di legittimità: l'ordinamento dell'Unione europea oppure quello dello Stato che dispone l'*aiuto*? La circostanza che l'art. 107, par. 1, TFUE sancisca l'incompatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli Stati «nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri» suggerirebbe la correttezza della prima alternativa. Infatti, le norme di uno Stato che dispongono

dunque, nel primo dei significati che, in questa sede, si propone di attribuire alla parola «aiuti»: norme discriminatorie.

³⁰ Cui non parrebbero esserci alternative convincenti: l'interpretazione suggerita appare l'unica "esatta" (e, cionondimeno, al contempo illegittima, come si vedrà *amplius infra*).

aiuti possono incidere *illegittimamente*³¹ sugli scambi con uno o più Stati membri solo qualora risultino irragionevolmente disomogenee rispetto alle norme o ai principi generali degli ordinamenti di questi ultimi, nonché in contrasto con un parametro di legittimità *comune* che, in quanto tale, non potrebbe che afferire all'ordinamento dell'Unione europea. Sulla base di ciò, sembrerebbe chiaro che il paragrafo 1 intenda garantire il principio di non discriminazione formale nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, prima ancora che di quelli di ciascuno degli Stati membri *singolarmente considerati*³². Eppure, in base all'orientamento prevalente di prassi e giurisprudenza, la "selettività" di un aiuto (v *supra*, § 3) andrebbe vagliata sulla base di un parametro di legittimità ricavato prevalentemente dall'ordinamento dello Stato che lo ha disposto³³.

Quanto alla questione relativa alla doverosità degli aiuti "in senso proprio", è pur vero che l'art. 107 TFUE li annovera tra quelli che «*sono compatibili*» e non già tra quelli che «*possono considerarsi compatibili*» con il mercato interno (rispettivamente, parr. 2 e 3; corsivo aggiunto)³⁴. Tuttavia, resta fermo che la previsione di tali norme

³¹ Ossia falsando o minacciando di falsare la concorrenza.

³² Anche perché, se così non fosse, la funzione della norma sarebbe alquanto limitata, poiché si presuppone che gli Stati membri si occupino già autonomamente di garantire l'attuazione del principio di non discriminazione al proprio interno.

³³ Cfr. L. CALZOLARI, *op. ult. cit.* In questo modo, però, il principio di incompatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli Stati «nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri» (di cui al par. 1 dell'art. 107 TFUE) risulta di ardua attuazione e, con esso, la tutela della concorrenza nell'ambito del *mercato interno* stesso (sul punto, v. *amplius infra*, § 5, spec. nota 38).

³⁴ Come detto *supra*, chiaro esempio di aiuti "in senso proprio" sembrerebbero quelli «destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità

è rimessa alla discrezionalità degli Stati: potrebbe forse ipotizzarsi un dovere della Commissione di approvarle³⁵, ma non c'è nessuna evidenza di un dovere di disporle, gravante sugli Stati membri e sancito dal diritto dell'Unione³⁶.

Come mai l'illegittimità degli "aiuti" discriminatori e la doverosità di quelli "in senso proprio" risultano così incerte, ostacolando la possibilità di un'interpretazione conforme al principio di eguaglianza?

5. *Disciplina sugli aiuti di Stato vs principio di eguaglianza: un contrasto irriducibile allo stato attuale dell'integrazione europea*

La ragione principale di questa problematica sembra risiedere nel carattere lacunoso, in questa materia, dell'ordinamento dell'Unione europea, che risulta dunque idoneo a offrire parametri di legittimità sufficientemente

naturali oppure da altri eventi eccezionali», di cui all'art. 107, par. 2, lett. b) TFUE. È anche vero, tuttavia, che tra le misure previste dall'art. 107 del TFUE che sarebbero considerabili alla stregua di aiuti "in senso proprio", non tutte sono definite compatibili *ex lege* con il mercato interno: ne sono un esempio «gli aiuti destinati (...) a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro», di cui al par. 3, lett. b), evento che certo non può essere imputato alla responsabilità dei singoli soggetti economici beneficiari della misura. Questo potrebbe essere considerato un ulteriore profilo di contrasto con il principio di eguaglianza, nel suo senso sostanziale.

³⁵ A causa dell'ambiguità della disciplina in materia, che verrà evidenziata *funditus infra*, tale ipotesi non sembrerebbe poter trovare sicuro riscontro.

³⁶ Esso, infatti, richiederebbe necessariamente l'esistenza di un potere sostitutivo dell'Unione in caso di inadempienza degli Stati, che non è previsto.

determinati, imprescindibili per l'attuazione *effettiva* del principio di eguaglianza (formale e sostanziale)³⁷.

³⁷ Ai fini dell'individuazione delle discriminazioni *formali* – perpetrate attraverso le norme giuridiche – come di quelle *sostanziali* – che si realizzano *in via di fatto* e la cui rimozione, tramite interventi *pubblici*, è *doverosa* – è indispensabile l'esistenza di un parametro di legittimità.

La presenza, in un ordinamento, di parametri normativi di legittimità (anzitutto di rango costituzionale) è fondamentale per un esercizio delle funzioni pubbliche (tanto di quella normativa che di quella amministrativa) *non arbitrario*, ossia conforme ai principi fondamentali dello stato di diritto, a partire da quelli di legalità e di imparzialità della pubblica amministrazione. In tema, cfr. i fondamentali scritti di U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova 1965; A. CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova 1973; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 247 ss.; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e "giusto procedimento"*, in *Giur. cost.*, 1962, 130 ss.; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, Milano 1973, vol. XXIII, 659 ss.; V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 904 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano 1970, 81 ss.; v. in particolare, le parole di L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1990, 5, la quale, richiamando proprio la «valenza democratica» del principio di legalità, afferma che «al di là delle ragioni dei privati – difesa dal potere arbitrario e tutela giurisdizionale – anche dove non sono direttamente in causa posizioni individuali (destinatari di provvedimenti limitativi o di prestazioni) resta sempre la fondamentale ragione che le scelte, in democrazia, debbono spettare al popolo o agli organi ad esso direttamente collegati. Devono quindi essere espresse in atti del Parlamento: anche sotto questo profilo dunque la nozione solo formale di legalità si rivela assolutamente inadeguata».

La lacunosità dell'ordinamento dell'Unione riguarda non soltanto le materie citate, ma anche quelle inevitabilmente connesse, come la materia fiscale, oggetto "paradigmatico" dell'attenzione della Commissione nell'esercizio della sua funzione di vigilanza sulla concessione degli "aiuti" da parte degli Stati membri (cfr. L. CALZOLARI, *op. ult. cit.*: «La giurisprudenza individua allora diversi criteri per valutare la selettività di misure a carattere generale, il cui paradigma è rappresentato dai c.d. aiuti fiscali»). Ebbene, come si può valutare se un determinato trattamento fiscale rappresenti o meno un "aiuto discriminatorio", che falsa o minaccia

Tale lacunosità appare dovuta alla limitatezza delle competenze dell'Unione, tanto in materia di aiuti "in senso proprio" quanto, più in generale, in relazione all'allocazione delle risorse e alla materia fiscale, che continuano a rimanere, in prevalenza, appannaggio degli Stati³⁸.

In questo quadro, fonte di ambiguità³⁹, il principio di eguaglianza appare inattuabile. Infatti, ad esempio, se un aiuto "in senso proprio" è perfettamente legittimo alla luce dei parametri ricavabili dall'ordinamento dello Stato membro che lo ha disposto, ma incide «sugli scambi tra gli Stati membri», «falsando o minacciando di falsare la concorrenza» *nel mercato interno*⁴⁰, la Commissione europea è posta dinanzi a un'alternativa aberrante: vietare l'aiuto, al fine di scongiurare l'alterazione anticoncorrenziale degli scambi tra gli Stati membri⁴¹, provocando però una discrimina-

di falsare la concorrenza nell'ambito del mercato interno, se i parametri di legittimità delle norme in materia fiscale – costituiti, in primo luogo, dai principi che informano il sistema (*ibidem*) – sono ricavati dagli ordinamenti degli Stati membri e non da quello dell'Unione? Sembra questo il principale problema che apre la strada, inevitabilmente, al c.d. "dumping fiscale".

³⁸ Tanto è vero che, come detto, i principali parametri utilizzati da prassi e giurisprudenza per il vaglio di legittimità di un aiuto afferiscono generalmente all'ordinamento dello Stato membro che lo ha disposto: v. *supra*, § 4, nota 33.

³⁹ L'art. 107 del TFUE fa una "promessa" che non può essere effettivamente mantenuta: la tutela della concorrenza non solo nell'ambito degli Stati membri *singolarmente considerati*, ma anche in quello del mercato interno *nella sua interezza*.

⁴⁰ Ossia, minando l'effettività della parità di *chances* tra le imprese che operano nel mercato unico europeo.

⁴¹ Specialmente al fine di evitare l'aggravio delle disparità tra gli Stati più facoltosi e quelli che non dispongono degli stessi mezzi per finanziare gli aiuti. Questo concetto è affermato apertamente nella Comunicazione 2020/C 91 I/01, denominata «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» (c.d. "Temporary Framework") della Commissione europea: «il controllo

zione *sostanziale* (ossia: per omissione) nell'ambito dello Stato in questione e perseguendo l'obiettivo della coesione dell'Unione in modo svincolato dalle garanzie tipiche dello stato di diritto⁴²; ovvero approvare l'aiuto, al fine di scongiurare la discriminazione "per omissione" nell'ambito dello Stato membro, rinunciando però a perseguire l'obiettivo della coesione all'interno dell'Unione⁴³ e in tal modo perpetuando – o addirittura acuendo – le disparità tra gli Stati membri stessi.

Se la lacunosità dell'ordinamento dell'Unione si pone in contrasto con il principio di eguaglianza per le ragioni esposte, la soluzione potrebbe allora essere duplice: rinunciare alla "promessa"⁴⁴ di garanzia dell'eguaglianza in campo economico nell'ambito del mercato interno, ovvero integrare l'ordinamento dell'Unione. Tuttavia, nessuna delle due alternative parrebbe compatibile con lo stato attuale del processo di integrazione europea.

In relazione alla prima, basti rilevare come quella europea non è più una "semplice *Comunità*", ma è definita, per l'appunto, *Unione*: qualunque processo di unificazio-

dell'UE sugli aiuti di Stato garantisce che il mercato interno dell'UE non venga frammentato e che le condizioni di parità rimangano intatte. L'integrità del mercato interno (...) evita pericolose corse alle sovvenzioni, in cui Stati membri con mezzi più ingenti possono spendere più dei loro vicini a scapito della coesione all'interno dell'Unione» (punto 10).

⁴² Proprio a causa della lacunosità dell'ordinamento europeo, che non è in grado di offrire sicuri parametri di legittimità dei provvedimenti di divieto di aiuto della Commissione. Ciò appare rischioso, perché consente di provocare danni a singoli soggetti privati in nome del perseguimento dell'interesse europeo all'omogeneità e alla coesione dell'Unione, che però non sembra vincolato dalle garanzie tipiche dello stato di diritto (v. *supra*, nota 37). In questo quadro, il rischio di arbitrarietà delle decisioni è molto alto.

⁴³ Fondamentale proprio al fine di preservarne l'unità: v. *infra*.

⁴⁴ V. *supra*, nota 39.

ne è destinato a fallire in mancanza della garanzia di livelli essenziali di coesione ed eguaglianza tra i soggetti che vi partecipano.

La seconda soluzione, invece, implicherebbe l'attribuzione all'Unione europea di competenze ben più ampie in relazione all'allocazione delle risorse e alla materia fiscale⁴⁵, che però, non a caso (v. *infra*), rappresentano naturale appannaggio degli Stati. L'assetto organizzativo dell'Unione, invece, rimane ancora ibrido: denominata "*Unione*", da una parte, seguita dall'altra a difettare del vincolo di *indivisibilità* che caratterizza gli Stati federali.

Questa struttura ibrida pregiudica l'effettiva possibilità di attribuzione di tali competenze e sembra impedire alle virtù della dichiarata *unità* di esprimersi appieno.

Sotto il primo profilo, occorre considerare che le decisioni inerenti all'allocazione delle risorse e alla materia fiscale sono squisitamente "*politiche*": in relazione ad esse, è fisiologico che si formi un dissenso molto più consistente che in occasione dell'assunzione delle decisioni prettamente "*tecniche*". È chiaro, pertanto, che, stante il carattere *non indivisibile* dell'Unione, essa difficilmente potrebbe esercitare simili competenze: gli Stati membri, titolari del diritto di recesso, avrebbero, nella sostanza, il potere di sottrarsi alle decisioni più sgradite, il che renderebbe di fatto impossibile l'esercizio di tali funzioni⁴⁶.

⁴⁵ L'obiettivo della garanzia di standard minimi di coesione ed eguaglianza richiede che la competenza, quantomeno di ultima istanza (v. *infra*, spec. nota 47), in queste materie spetti all'Unione stessa, provvista – a differenza degli Stati membri – di una visione generale che le consentirebbe di supervisionare adeguatamente l'attività normativa ed amministrativa funzionale all'obiettivo della coesione.

⁴⁶ È vero che la facoltà di recesso dall'Unione è sottoposta a limiti e procedure (art. 50 TUE) e dunque uno Stato membro non può, *tecnicamente*, sottrarsi in modo legittimo a una *singola decisione*, anche se massimamente

Sotto il secondo profilo, la struttura ibrida dell'Unione europea sembra impedire alle virtù dell'*unità* di esprimersi poiché il rapporto tra gli Stati membri rimane essenzialmente competitivo: essi mantengono, nella sostanza, la responsabilità di ultima istanza della funzione normativa e di quella amministrativa in relazione all'allocazione delle risorse e alla materia fiscale, il che comporta logicamente disomogeneità e competizione tra Stati. I rapporti tra soggetti *uniti*, invece, dovrebbero essere principalmente *cooperativi*, il che richiede la previsione di una competenza di ultima istanza dell'apparato centrale, con i poteri sostitutivi ad essa connessi⁴⁷. Dunque, gli Stati membri dell'Unione

sgradita (la Corte di Giustizia UE – 29 settembre 2018, C-327/18 PPU, RO, punto 45 –, infatti, ha chiarito che la notifica del recesso non produce la sospensione dell'efficacia del diritto dell'Unione nello Stato membro in uscita fino al perfezionamento del recesso). Tuttavia, la facoltà di recedere legittimamente (anche in modo unilaterale, in assenza di accordo, decorsi i due anni: art. 50, par. 3, TUE) sembra rappresentare un potente strumento negoziale, che si avvicina, nella sostanza, a un potere di veto, in virtù del quale ciascuno Stato membro può di fatto bloccare l'adozione di una decisione. Invero, dinanzi all'eventualità di una scelta politica cui uno Stato membro è profondamente contrario, quest'ultimo potrebbe benissimo far valere il potere negoziale che gli deriva dalla facoltà di recesso, che risulta tanto più sostanzioso quanto più elevato è il suo peso nell'ambito dell'Unione: in questo quadro, il continuo rischio di stallo nell'esercizio delle funzioni più "politiche" non sembrerebbe scongiurabile.

È pur vero che le probabilità di esercizio effettivo del diritto di recesso non sono elevate; esse, tuttavia, non sono neanche nulle: come la *Brexit* ha dimostrato, il processo di integrazione europea non è irreversibile, come molti ritenevano (cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, II ed. a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Napoli 2020, 34). Tanto basta a generare il citato potere negoziale.

⁴⁷ In tema di potere sostitutivo statale, cfr., *ex plurimis*, A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e Konkurrierende Gesetzgebung*, in www.associazionedei costituzionalisti.it, 2003; M. MICHETTI, *Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in dirittifondamentali.it, 3/2020, 327 ss.; G. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in

europea sono stati privati degli strumenti per sostenere un rapporto di competizione effettivamente paritaria con gli altri⁴⁸, poiché, come nell'ambito di ogni soggetto unitario, anche nell'Unione vigono le libertà di circolazione. Tuttavia, visto che nell'unità non si coopera ma *si compete*, tali libertà consentono a uno Stato membro che intenda utilizzare per finalità competitive (avendone la concreta possibilità) gli strumenti di intervento nell'economia di cui dispone di produrre effetti diretti nella sfera degli altri, che non possono più "difendersi", né, come visto, beneficiare di un'effettiva tutela da parte dell'Unione, sprovvista delle necessarie competenze in materia⁴⁹.

Se questo è vero, il processo di omogeneizzazione⁵⁰, in ambito europeo, delle discipline relative alla fiscalità e all'allocazione delle risorse non solo non risulta favorito, ma pare addirittura *ostacolato*, poiché gli Stati⁵¹ sono indotti a utilizzare i propri strumenti di intervento nell'economia a fini di competizione, nell'ambito della quale quelli che, per una ragione o per l'altra, si trovano in una condizione di maggior fragilità rischiano di rimanere sopraffatti. Ciò finisce per minare la stessa genuinità della competizione tra privati: i soggetti stabiliti in uno Stato, pur formalmente in libera competizione con quelli stabiliti negli altri (in virtù delle libertà di circolazione), operano *in realtà* in condizioni ben differenti, con pregiudizio per la parità delle *chances*.

B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, 331 ss.; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano 2012.

⁴⁸ In particolare, non disponendo più degli strumenti tipici della competizione tra Stati, consistenti essenzialmente nei limiti alle libertà di circolazione (ad es., i dazi).

⁴⁹ Si pensi al caso emblematico dei c.d. "paradisi fiscali".

⁵⁰ Indispensabile alla riuscita di qualunque processo di unificazione.

⁵¹ A causa della lacunosità dell'ordinamento dell'Unione in materia.

Finché l'assetto organizzativo generale dell'Unione europea rimarrà essenzialmente ibrido, sembra difficile che la disciplina oggetto di analisi in questa sede⁵² abbia la possibilità di subire mutamenti sostanziali nella direzione di una maggiore conformità al principio di eguaglianza. In questo quadro, infatti, il problema risulta ben più profondo dell'impostazione di una singola disciplina di settore, riguardando la struttura stessa dell'Unione europea.

6. Conclusioni

In sintesi, da questa breve analisi della disciplina in materia di aiuti di Stato e delle criticità che la caratterizzano possono trarsi alcune conclusioni, che parrebbero poter assumere una valenza anche trascendente la tematica specifica.

La combinazione tra alcune caratteristiche dei rapporti tra soggetti *uniti*⁵³ e alcune di quelle che connotano i rapporti tra soggetti *separati*⁵⁴ – tratto distintivo dell'Unione europea – rischia di minare l'attuazione del principio di eguaglianza in campo economico non soltanto in relazione al mercato interno, ma anche a quelli *dei singoli Stati membri*.

⁵² Pare, tuttavia, che le considerazioni qui svolte possano essere estensibili anche alle altre materie che afferiscono alla funzione di “governo dell'economia”; persino a quelle che, in generale, sono considerate squisitamente “tecniche”, come la funzione *antitrust* (v. *infra*, paragrafo conclusivo).

⁵³ Che, in generale, consistono nella libertà degli scambi e nell'attitudine cooperativa, sotto la vigilanza dell'apparato centrale, che ha la responsabilità di ultima istanza del proficuo esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

⁵⁴ Che, in generale, consistono in limitazioni alla libertà degli scambi e nell'attitudine competitiva.

La tensione tra l'obiettivo dell'*unità* e la perdurante *divisibilità* dell'attuale assetto organizzativo dell'Unione sembra alla base dell'ambiguità della disciplina in materia di aiuti di Stato, la cui problematica conformità al principio di eguaglianza pare dunque riconducibile a una ragione ben più profonda di una formulazione letterale discutibile⁵⁵: l'*incompatibilità* tra tali obiettivi. Un'*unità "in senso proprio"* (ossia, pienamente *politica*⁵⁶), infatti, richiederebbe il vincolo dell'*indivisibilità*⁵⁷, l'unico che possa garantire il passaggio dalla dinamica competitiva alla solidarietà tra Stati membri e tra soggetti privati dell'Unione⁵⁸.

La solidarietà implica che i soggetti che dispongono di una forza maggiore (economica, in questo caso), la *ridimensionino* in favore di quelli più fragili. Questo processo non può avvenire *spontaneamente*⁵⁹, quantomeno in modo strutturale: è necessaria l'esistenza di un potere centrale di tipo pubblicistico⁶⁰ che renda *doverosa* la solidarietà e,

⁵⁵ Che pare la *logica conseguenza* di questa ragione di fondo e non la concausa del contrasto col principio di eguaglianza.

⁵⁶ Nella quale, dunque, tutte le decisioni, anche quelle maggiormente "*politiche*", possano essere assunte in modo vincolante per tutti, senza che sussista alcun potere di veto, né di tipo formale, né di tipo sostanziale.

⁵⁷ Non sembra un caso che nell'articolo 5 della Costituzione italiana i principi di *unità* e di *indivisibilità* siano enunciati in modo contestuale: ciò pare dovuto all'*inscindibilità* dei due concetti.

⁵⁸ Siano essi persone fisiche o giuridiche.

⁵⁹ Se così non fosse, regole e limiti al potere – l'oggetto dell'attenzione per eccellenza degli studi costituzionalistici – non sarebbero necessari: il potere si *autolimiterebbe*.

⁶⁰ Sull'*unilateralità* come caratteristica essenziale del potere pubblico cfr. G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino 2020, 196, che, con specifico riferimento al "potere amministrativo", afferma che si tratta di un potere essenzialmente unilaterale, non solo «nel senso che il suo esercizio incide unilateralmente nella sfera giuridica altrui, ma anche nel senso che la sua fonte non è contrattuale. Anche il datore di lavoro privato

dunque, *effettiva* l'eguaglianza, imprescindibile presupposto dell'unità stessa⁶¹.

La solidarietà, dunque, *esige* il vincolo di indivisibilità che sancisce un *comune destino*, senza il quale il potere *pubblico* non può sussistere, ma si resta, in ogni caso, nel campo della dinamica negoziale, dalla quale ciascun soggetto può *legittimamente sottrarsi*: in tale contesto, la piena attuazione del principio di eguaglianza risulta una chimera⁶².

In assenza di un profondo mutamento dell'Unione europea, in senso progressivo o regressivo⁶³, i profili di con-

ha un potere direttivo verso il lavoratore, cui impartisce le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina della prestazione (art. 2104 c.c.): ma tale potere unilaterale ha una fonte contrattuale (tranne che nel lavoro forzato che non è ammesso nel nostro ordinamento)».

⁶¹ Sul punto, cfr. L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016.

⁶² E, con essa, la stessa garanzia dei principi dello stato di diritto, a partire da quelli di legalità e di imparzialità della pubblica amministrazione (v. *supra*, § 5, nota 37).

⁶³ In questa sede si auspica che si realizzi la prima alternativa, ossia che il processo di integrazione europea sfoci nella costituzione di uno Stato federale che, se fondato su principi coerenti con il disegno della Costituzione italiana, non parrebbe il frutto di una "rivoluzione in senso tecnico", ma anzi rappresenterebbe uno sviluppo della Costituzione stessa coerente con il dettato dell'art. 11. Al di là degli auspici, inevitabilmente *personali*, non si può negare la formale legittimità della seconda ipotesi, ossia di un processo disgregativo dell'Unione.

Il *Next Generation EU*, pur con tutte le criticità che lo connotano (v., su tutte, l'analisi di F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova 2021), aveva lasciato intravedere la plausibilità della prima ipotesi: contraendo un ingente debito in modo unitario, gli Stati membri hanno reso se non *inscindibile*, quantomeno *più solido* il vincolo che li unisce. Le recenti crisi belliche ed energetica sembrano, tuttavia, aver nuovamente allontanato la prospettiva di una federazione europea. Da ultimo, la *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare*

trasto con il principio di eguaglianza della disciplina in materia di aiuti di Stato non potranno che perpetuarsi⁶⁴.

i trattati (2022/2051(INL)) tesa, tra l'altro, a superare la pervasività del criterio decisorio dell'unanimità potrebbe, invece, rappresentare una buona occasione per un rilancio del dibattito sul progetto di un'Europa federale. Invero, la piena affermazione del principio maggioritario, specie (ma *non esclusivamente*: v. *infra*, nota 64) in relazione alle decisioni di carattere maggiormente "politico", presupporrebbe necessariamente l'esistenza di un vincolo *formale* di indivisibilità, che impedisca alle minoranze di sottrarsi legittimamente agli effetti delle decisioni. Non si tratterebbe, dunque, di riforme "meramente tecniche": esse, in realtà, avrebbero una rilevanza di tipo *politico-costituzionale*, poiché implicherebbero il superamento della stessa natura ibrida dell'Unione europea. Sembra questa la ragione per cui la piena affermazione del principio maggioritario nell'Unione europea, nonché l'ampliamento delle sue competenze (v. *supra*, § 5, spec. nota 46), di cui si discute da molto tempo, risultano così difficili da realizzare (in merito al principio in parola v. il fondamentale scritto di E. RUFFINI, *Il principio maggioritario: profilo storico*, Milano 1976; per la distinzione tra principio maggioritario in senso *elettivo* e principio maggioritario in senso *deliberativo* cfr. A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza di voto*, Milano 1998, 38 e G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994, 172; sui diversi criteri di assunzione delle decisioni, v. le riflessioni di G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2016, spec. 5 ss.).

Ad ogni modo, qualunque sia la direzione del cambiamento, non pare più evitabile la sua radicalità: solo così l'attuale natura ibrida dell'Unione potrà essere superata, trovando finalmente un'ormai necessaria chiarificazione.

⁶⁴ Le problematiche analizzate in questa sede emergono in modo più evidente proprio con riferimento alla funzione allocativa e a quella fiscale, cui la disciplina in materia di aiuti di Stato afferisce; cionondimeno, tali problematiche paiono riguardare anche altre funzioni più "tecniche", come ad esempio quella *antitrust*. Anche il loro esercizio, infatti, sembra richiedere l'esistenza di un potere intimamente *pubblicistico*, con tutto quello che comporta. La differenza rispetto alla funzione allocativa e a quella fiscale sta, semmai, nel maggior grado di "politicalità" di queste ultime. Nell'ambito del loro esercizio, come evidenziato, è più probabile che si formi un dissenso consistente, risultando dunque più chiaramente

Nella *nuova fase dell'integrazione europea*, tuttavia, lo *status quo* non pare più sostenibile.

necessaria la sussistenza di un vincolo di indivisibilità tra gli Stati membri. Ciò non toglie, tuttavia, che il dissenso possa formarsi anche in relazione alle decisioni maggiormente “tecniche”. Sembra, pertanto, che le questioni sinteticamente evidenziate in questa sede riguardino tutte le funzioni dell'Unione e, dunque, il suo stesso destino.

*L'Unione europea dinnanzi all'emergenza.
Criticità di un modello ormai consolidatosi*

MARIA CHIARA GIRARDI

SOMMARIO: 1. Premessa. Il contesto di riferimento. – 2. L'Unione europea dinnanzi all'emergenza sanitaria. – 3. Il *democratic disconnect* dell'Unione europea. – 4. Processi di destrutturazione dei modelli. – 5. Conclusioni e prospettive.

1. *Premessa. Il contesto di riferimento*

Il Covid-19, ma anche le guerre e le situazioni emergenziali che viviamo tuttora conducono a riconsiderare il progetto europeo nell'ottica di un'azione unitaria contro un nemico comune. Dinnanzi a crisi di tale portata, interventi condivisi¹ e declinati in chiave solidale sono apparsi necessari, anche per scongiurare l'inasprirsi di contesti di disuguaglianza e per limitare le diverse forme di esclusione sociale. In questa direzione è stato senz'altro significativo, forse "straordinario", l'impegno dell'Unione europea e degli Stati membri per il perseguimento di accordi finalizzati a una ripresa economica collettiva²: la "creazione" del *Next Generation EU*, per esempio, rappresenta un chiaro stru-

¹ Di tale avviso già B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *Federalismi.it*, 11/2019, spec. 6.

² In questo senso, si v. M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 1/2021, 44 ss., il quale individua l'unica soluzione alla crisi in «una reale mutualizzazione tra tutti i Paesi membri degli sforzi economici (...), non certo soluzioni che aggraverebbero le posizioni debitorie di alcuni Stati già

mento di coesione e di collaborazione³, anche in attuazione di quel valore, ritenuto universale, di solidarietà⁴, sancito nel Titolo V della Carta di Nizza.

Ciononostante, anche tale intervento sconta diverse criticità. Infatti, ancora una volta, misure restrittive sono state – di fatto – imposte da organi carenti di legittimazione democratica. Emerge ancora la debolezza dell'assetto democratico europeo e la netta contrapposizione tra democrazia governante e democrazia della rappresentanza⁵.

L'arretramento della democrazia rappresentativa a favore di una "governance tecnocratica" europea si riscontra, in particolar modo, nelle politiche economico-monetarie, affidate ad organi tecnici indipendenti, operanti al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, sganciati dai circuiti democratici. E ciò avviene, ancor di più, nei frangenti emergenziali, ove gli organi tecnici – privi di legittimazione democratica – subordinano l'erogazione degli aiuti fi-

particolarmente esposti e che escluderebbero qualsiasi coinvolgimento in chiave solidale di quelli con più solide condizioni debitorie», spec. 46.

³ «Lo stanziamento proposto dal piano *Next Generation EU* rappresenta un significativo esempio di come la collaborazione e la condivisione delle risorse in spirito di solidarietà siano non solo obiettivi auspicabili, ma realmente accessibili», così Papa Francesco nel discorso al corpo diplomatico (v. *infra*, nota 8), disponibile su http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2021/february/documents/papa-francesco_20210208_corpo-diplomatico.html.

⁴ Sul tema, cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova 2020.

⁵ In argomento, *ex multis*, C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2008, 925 ss.; A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 3/2006, 533 ss.; Cfr. F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Rivista AIC*, 3/2014.

nanziari al rispetto di severe condizionalità, finendo per *imporre* rigide misure agli Stati membri⁶.

In tale contesto, l'assenza di una sfera pubblica europea e la «presenza di un Parlamento suddiviso in quote nazionali e di conseguenza basato su elezioni parziali nazionali, e, soprattutto, senza una reale competizione per il potere esecutivo che mobiliti gli elettori e renda più chiari ed evidenti i legami di *responsability* e *responsiveness*»⁷ sembrano ostacoli insormontabili alla realizzazione di un'Unione effettivamente democratica e rappresentativa.

Nel presente lavoro, s'intende, allora, muovere dalle principali conseguenze prodotte nel sistema istituzionale dall'esperienza da Covid-19, in particolare in riferimento al rapporto tra assetto ordinamentale interno e ordinamento sovranazionale, per poi tentare di indagare quali siano state le modalità di *governance* della fase immediatamente successiva all'emergenza vera e propria e, dunque, le ipotesi di ripresa definite nel *Next Generation EU* e nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e quali le connotazioni del sistema istituzionale di riferimento, tentando di evidenziarne i punti di forza e quelli di debolezza. Infine, guardando all'impianto costituzionale italiano, si tenterà di trarre qualche riflessione conclusiva sugli elementi di continuità o discontinuità della prassi emergenziale rispetto ai modelli di riferimento.

⁶ Sul tema, ampiamente, F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova 2021.

⁷ G.C.S. GIRAUDI, *Note critiche sul 'teorema dell'impossibilità di un'Ue pienamente democratica'. Un breve commento al saggio di Dieter Grimm*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2014, 6.

2. *L'Unione europea dinnanzi all'emergenza sanitaria*

Com'è noto, la crisi sanitaria da Covid-19 si è tradotta rapidamente in una grave crisi economica. La risposta a queste crisi ha richiesto necessariamente una azione collettiva, per garantire una ripresa all'insegna della solidarietà, della coesione e della convergenza. A tal fine, l'Unione europea ha adottato diverse misure per far fronte all'emergenza, per garantire la riparazione dei danni causati dalla pandemia e per costruire un'Europa adeguata alle sfide future.

In questo contesto, si è affermata più che mai l'importanza del tema della solidarietà e dei doveri, degli Stati, ma anche dei singoli cittadini. La solidarietà resta, invero, il comune denominatore per poter affrontare, mediante interventi comuni ed unitari – e a prescindere dalle logiche intergovernative – le crisi che coinvolgono tutti gli Stati membri. Infatti, la crisi da Covid-19 ha acuito le disegualianze e i divari sociali tra territori e persone⁸.

Guardando all'assetto delineatosi durante la pandemia da Covid-19, in particolare in relazione alla politica economica e monetaria, emerge una tendenza del sistema di *governance* ad imporre agli Stati le misure di politica economica.

Più nello specifico, per far fronte alle difficoltà dovute alla pandemia, l'Unione ha adottato diverse misure tese ad arginare i danni causati dal Covid-19 e a garantire una ripresa economica degli Stati membri. Un primo pacchetto di misure, racchiuse nel c.d. SURE⁹ – destinato alla realiz-

⁸ Cfr. S. STAIANO, *Pandemia e diritto al lavoro. Disallineamenti dalla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 940 ss.

⁹ *Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di*

zazione di politiche attive contro la disoccupazione – ha consentito il sostegno dei lavoratori e delle piccole imprese.

Inoltre, la Commissione, con il consenso del Consiglio, ha temporaneamente sospeso il Patto di stabilità e crescita¹⁰, mediante l'attivazione della clausola di salvaguardia generale¹¹, per consentire agli Stati di attuare le politiche economiche tese a fronteggiare la crisi sanitaria, seppure destinate ad aumentare il debito pubblico¹².

Il Consiglio europeo ha poi approvato la proposta dell'Eurogruppo relativa all'attivazione del Meccanismo europeo di stabilità (MES)¹³ per le spese sanitarie dirette e

disoccupazione nello stato di emergenza, adottato con il Regolamento del Consiglio europeo (2020/672) del 19 maggio 2020.

¹⁰ Si rinvia alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, (COM/2020/123), 20 marzo 2020.

¹¹ Clausola prevista agli artt. 5 par. 1, 9 par. 1, 10 par. 3, del Regolamento CE 1466/1997 e agli artt. 3 par. 5, e 5 par. 2 del Regolamento CE 1467/1997 per facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in caso di grave recessione economica.

¹² Sul tema, cfr. M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, cit., 32 ss., in quale evidenza gli aspetti critici e controproducenti di tale misura, in specie per Paesi come l'Italia che hanno già un elevato debito pubblico, che rischia di allontanare «sempre di più il nostro Paese dal rispetto del parametro del 60% nel rapporto debito/Pil, prospettando, una volta passata l'emergenza sanitaria e quella economica, poderose azioni di contenimento della spesa pubblica o di aumento delle imposte, in funzione del rientro da quel debito ulteriormente aumentato, come del resto stabilito dalla riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio e dalla relativa disciplina attuativa», spec. 33.

¹³ Com'è noto, si tratta di un'organizzazione intergovernativa istituita nel 2012, finalizzata a fornire sostegno finanziario agli Stati in difficoltà economica, allo scopo di salvaguardare l'Eurozona. Oltre al capitale sottoscritto dagli Stati aderenti, i fondi possono essere reperiti dal MES emettendo strumenti di mercato monetario e strumenti finanziari di

indirette, ossia per le spese relative alla cura e alla prevenzione del coronavirus¹⁴. La Banca centrale europea, invece, ha deciso di azionare il c.d. *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), un cospicuo programma di acquisto di titoli di stato dei Paesi membri, per alleviare i pregiudizi economici dovuti al blocco delle attività¹⁵.

debito a medio e lungo termine. Essa interviene imponendo agli Stati condizionalità molto rigorose e rigidi piani di rientro macroeconomico. In dottrina, *ex multis*, A. PISANESCHI, *L'Esm, le condizionalità, i "memorandum of understanding"*. *Un nuovo diritto europeo fuori dell'Europa*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2016, 511 ss.; L. GIANNITI, *La riforma del meccanismo europeo di stabilità. Un nodo critico nello sviluppo del processo di integrazione europea*, 2017, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2017; L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2018, spec. 8 ss.; A. DE CRESCENZO, *Il meccanismo europeo di stabilità "alla prova" del futuro dell'Unione europea. Parlamenti (ancora) assenti nelle condizionalità macroeconomiche?*, in *La cittadinanza europea*, 1/2020, 133-165; M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, 2/2020.

¹⁴ Si parla di condizionalità *attenuate*, poiché la destinazione dei fondi alle spese sanitarie dirette e indirette sarebbe l'unica condizione per accedere al credito. Normalmente, invece, le condizionalità imposte dal MES prevedono che gli Stati beneficiari degli aiuti possano usufruirne solo a condizione che si impegnino a rispettare gli obblighi imposti dall'Unione. Tali obblighi – assunti mediante *memorandum d'intesa* tra i governi nazionali e le istituzioni europee competenti a controllare il rispetto delle misure – consistono nell'attuazione di riforme che impattano notevolmente sull'assetto economico e sociale del Paese. Sul punto, cfr. F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, 20/2020.

¹⁵ Decisione della Banca centrale Europea (BCE/2020/17) del 24 marzo 2020, *Programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica*. Sul punto, cfr. C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *AISDUE*,

Ma la misura più interessante e considerevole è stata presentata dalla Commissione europea, che ha proposto di finanziare, con la decisione sul bilancio pluriennale dell'Unione (QFP 2021-2027), uno strumento di emergenza per la ripresa da 750 miliardi: il c.d. *Next Generation EU* (noto come *Recovery fund*) – implicante l'emissione di titoli di debito (c.d. *recovery bonds*) sul mercato da parte della Commissione stessa – i cui ricavati sono distribuiti agli Stati¹⁶ per consentire la ripresa delle economie europee a seguito dei danni causati dalla pandemia e la creazione di un'Europa più verde, digitale e resiliente¹⁷.

Il *Next Generation EU* è articolato in diversi programmi di spesa: il principale è il *Recovery and Resilience Facility*, un fondo di 672,5 miliardi – ripartito in 360 miliardi di prestiti e 321,5 miliardi di sovvenzioni – destinato alla ripresa dei Paesi membri a seguito della crisi economica e sociale da Covid-19, mediante un sostegno economico per investimenti e riforme, teso a rendere le società degli Stati membri più sostenibili, avanzate nel settore digitale e adeguate alle sfide future.

Ci sono poi altri sei programmi: il *React-Eu* (47,5 miliardi), che fornisce un sostegno integrativo a favore della coesione – destinato ai lavoratori, alle imprese, ai sistemi sanitari e alla transizione verde e digitale – disponibile in tutti i settori; l'*Horizon Europe* (5 miliardi), il programma di sostegno alla ricerca, rafforzato per consentire le inno-

5/2020, 39 ss. Il PEPP è stato inoltre incrementato ed esteso temporalmente con la Decisione della Banca centrale europea del 4 giugno 2020.

¹⁶ All'Italia, per esempio, sono stati assegnati circa 209 miliardi, di cui 81,4 miliardi in sussidi e 127,4 miliardi in prestiti.

¹⁷ Cfr. 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.

vazioni in ambito sanitario, ampliare le sperimentazioni cliniche e favorire l'accesso alle infrastrutture di ricerca; l'*InvestEU* (5,6 miliardi), il programma faro di investimenti dell'Unione che è stato potenziato per gli investimenti strategici; il *RescEu* (1,9 miliardi), il meccanismo di protezione civile europea, che è stato rafforzato per consentire agli Stati di gestire le crisi con un sistema cooperativo di prevenzione, protezione dei cittadini e gestione dei rischi; il fondo per lo sviluppo rurale (7,5 miliardi) e, infine, il fondo per una transizione giusta (10 miliardi), destinato al sostegno dei territori più colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica, per evitare disparità tra regioni¹⁸.

Non è questa la sede per ripercorrere le tappe dell'*iter* dell'approvazione del *Next Generation EU* – che ha visto per esempio, un'iniziale resistenza dei c.d. Paesi frugali – ma l'accordo ha rappresentato un'importante tappa nella risposta all'emergenza, un esempio di unità e solidarietà tra Stati, sebbene abbia risentito di problematiche “strutturali” all'Unione europea.

3. *Il democratic disconnect dell'Unione europea*

La risposta europea alla crisi sanitaria ha effettivamente risentito di quel *deficit* democratico che caratterizza l'Unione europea, più correttamente definito da parte della dottrina¹⁹ quale *democratic disconnect*, ossia quale man-

¹⁸ Per la ripartizione specifica dei finanziamenti del *Next Generation EU* nei vari settori, si rinvia a https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

¹⁹ P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford 2010, 234, nonché N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell'Ue: le diverse*

canza di strumenti di raccordo tra delega e responsabilità, dovuto, a sua volta, innanzitutto, all'inesistenza di partiti europei che svolgano un ruolo di mediazione tra cittadini e istituzioni sovranazionali²⁰; «è come se, subito dopo l'accensione, si staccasse il filo di una lampada. Si crea allora il buco nero, che rende quasi invisibili i rappresentati alla cittadinanza che li ha eletti. E che fa spesso sì che i poteri e il ruolo del Parlamento europeo siano sottovalutati dall'opinione pubblica rimasta legata alla politica di casa. Viceversa, gli eurodeputati perdono spesso contatto con i loro elettori e il loro "sentire" sociale [...]»²¹.

La mancanza di partiti sovranazionali indebolisce il funzionamento della democrazia rappresentativa e la formazione di una coscienza politica europea. La forza dei partiti, infatti, è data dalla capacità di rappresentare le istanze espresse dalla base sociale di riferimento²². Sebbene la rappresentanza sia assicurata dall'elezione diretta dei parlamentari, essa non è però – in concreto – sostenuta da

letture possibili, in *Rivista AIC*, 3/2014, 1; S. BENVENUTI, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro-orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*, Padova 2017, 29.

²⁰ Il Parlamento europeo è sostanzialmente un rappresentante dei cittadini degli Stati membri e non dei cittadini europei. Sul tema, *ex multis*, N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma 2019, 20 ss.; L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011, 173 ss.; A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 3/2016, spec. 4 ss.; G.C.S. GIRAUDI, *Note critiche sul 'teorema dell'impossibilità di un'Ue pienamente democratica'. Un breve commento al saggio di Dieter Grimm*, cit., 2 ss.

²¹ Così N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., spec. 20.

²² Cfr., tra gli altri, L. BARDI, *Parties and party systems in the European Union. National and Supranational dimensions*, in K.R. LUTHER, F. MULLER-ROMMEL (eds.), *Political parties in the new Europe: political and analytical challenges*, Oxford 2002, 293 ss.

una effettiva rappresentatività, non essendoci dei partiti di matrice europea che patrocinino gli interessi generali dell'Unione²³. Mancano, dunque, gli strumenti di partecipazione politica, i «presupposti sociali della democrazia»²⁴; manca il radicamento sociale dei partiti politici²⁵.

Tutto ciò è acuito, altresì, dalla mancanza di una procedura elettorale uniforme europea²⁶. L'Unione, infatti, lascia piena libertà agli Stati membri nella scelta del metodo elettorale, imponendo soltanto il rispetto di alcuni principi comuni²⁷, quali l'obbligo di adottare un sistema elettorale di tipo proporzionale, la facoltà di adottare clausole di sbarramento non superiori al 5%²⁸ (per evitare un'eccessiva frammentazione politica), e la facoltà di prevedere un voto di preferenza.

Tali dinamiche ostacolano l'affermazione del Parlamento europeo quale sede di legittimazione democratica²⁹. Non a caso, le scelte politiche di contrasto alla pandemia si sono sviluppate soprattutto sul piano intergovernativo: la narrazione dei risultati ottenuti in sede europea è sta-

²³ Cfr. D. GRIMM, *La forza dell'Unione sta in un'accorta autolimitazione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2014, 2 ss.

²⁴ Cfr. ID., *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 3/1995.

²⁵ Così G.C.S. GIRAUDI, *Note critiche sul 'teorema dell'impossibilità di un'Ue pienamente democratica'*, cit., 2 ss.

²⁶ Sul tema, illustrando le prospettive di riforma, G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, 175 ss.

²⁷ Art. 233, par. 1, TUE. In dottrina, N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., 28 ss.

²⁸ L'Italia, per esempio, ha previsto una clausola di sbarramento del 4%.

²⁹ Cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, cit., 173 ss.; A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., spec. 4 ss.

ta mediata sempre dal ruolo degli Esecutivi e dei rispettivi vertici, ciò nel quadro delle politiche concorrenziali e delle dinamiche della forma di governo ispirate a unidimensionalità del potere e legittimazione diretta dello stesso.

Tali aspetti si sono manifestati chiaramente nelle modalità di assegnazione delle risorse del *Next Generation EU*, ove emerge un sistema di *governance* dell'Unione basato su atti sanzionatori e sostanzialmente obbligatori – pur se formalmente privi di efficacia vincolante –, incentrato sul ruolo degli organi tecnici ed esecutivi.

Il sistema di *governance* economica – fondato sul protagonismo del Consiglio europeo e degli organi tecnici indipendenti – e le scelte normative assunte da organi privi di legittimazione democratica sono indici assai significativi dell'attuale modello europeo, dove si registra un netto sbilanciamento a favore dell'apparato intergovernativo, a discapito della democrazia rappresentativa. Il controllo democratico dell'Unione, basato sul ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, contiene ancora dei «buchi neri»³⁰, dovuti non solo alla anzidetta assenza di partiti europei, ma anche all'assenza di strumenti di partecipazione democratica e di poteri di controllo giuridicamente vincolanti da parte del Parlamento nei confronti dell'apparato esecutivo, nonché alla presenza di un controllo fiduciario dei Parlamenti nazionali solo nei confronti dei propri governi e alla mancanza di un popolo europeo e di una sfera pubblica europea.

Ma il problema relativo al *deficit* democratico dell'Unione riflette una tendenza più generale, che si è diffusa

³⁰ Espressione di E. GRIGLIO, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna 2018, 209.

anche all'interno degli Stati membri, e, per ciò che interessa in questa sede, in particolare in Italia, ove si assiste alla progressiva marginalizzazione dei Parlamenti, all'indebolimento della rappresentanza e al protagonismo dell'Esecutivo³¹. Ciò accade, naturalmente, anche a causa del naturale «intreccio tra indirizzo politico dell'Unione europea e quello nazionale»³².

Infatti, anche (*rectius*, ancor più) nel corso della pandemia si è assistito ad una certa "irrilevanza" delle sedi della rappresentanza democratica, rese mero strumento di ratifica di decisioni prese a livello esecutivo. L'emergenza sanitaria e l'approvazione del *Next Generation EU* hanno consolidato le tendenze del «moto centripeto del potere»³³, riducendo sempre più il ruolo del Parlamento.

Basti pensare che i decreti relativi alla *governance* del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza sono stati tutti convertiti in legge mediante la posizione della questione di fiducia.

Se, dunque, la centralità dell'Esecutivo è ormai realtà tristemente nota, e forse comunemente accettata, con il

³¹ Cfr., *ex plurimis*, S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli 2014; ID., *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017; M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2018; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli 2020, 78; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano 2012, spec. 26 ss.

³² Cfr. N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 28/2020, spec. 2 ss.

³³ Così C. SCHMITT, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1933), trad. it. in G. MIGLIO, P. SCHIERA (a cura di), *Le categorie del politico*, Bologna 1972, 24. Nello stesso senso, S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 531 ss.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza la torsione monocratica³⁴ del potere si acuisce, dando ampio spazio al ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nella fase di coordinamento generale del Piano³⁵. Contestualmente, il Parlamento assume un ruolo del tutto marginale nell'iter di approvazione dello stesso.

Un esempio di tale tendenza si rinviene, altresì, nella c.d. Cabina di regia, istituita dal decreto-legge n. 77 del 2021 (c.d. decreto Semplificazioni), con funzioni di indirizzo e coordinamento generale per l'attuazione del Piano, che è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composta da Ministri, sottosegretari alla Presidenza e Presidenti delle regioni, i quali sono coinvolti nel ruolo di indirizzo nelle rispettive materie di competenza³⁶.

Tutto quanto sinora considerato si ripercuote sull'indirizzo politico del governo e sui rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, a cominciare dagli atti normativi che sono e saranno in prevalenza decreti-legge e decreti legislativi, con ricadute – ovviamente – sulla forma di governo.

4. *Processi di destrutturazione dei modelli*

Il contesto attuale ci restituisce, dunque, uno scenario di destrutturazione dei modelli, in atto ormai da tempo,

³⁴ Cfr. ID., *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it*, 3/2014, 3.

³⁵ Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, paper, 15 febbraio 2023, 22 ss.

³⁶ Sul tema, cfr. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022, 57 ss.; G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2023, 208 ss.;

in cui «strutture nuove (anche se temporanee) si innestano con quelle già esistenti contribuendo a quel processo [...] di destrutturazione della collegialità»³⁷. Tale destrutturazione ha, sicuramente, caratterizzato la fase di emergenza e post emergenza. Ciò sarebbe stato (forse)³⁸ giustificabile, laddove tale andamento fosse stato circoscritto al solo contesto emergenziale e ove fosse rimasto incanalato entro determinati binari; tuttavia, l'impressione generale è che si tratti del consolidamento di prassi destrutturanti³⁹ ormai consolidate⁴⁰ sia a livello sovranazionale che interno, i cui piani, come detto, si intrecciano inevitabilmente, condizionandosi a vicenda.

Accanto a tali aspetti problematici, di distorsione e rottura dei modelli, si evidenziano, però, altre due tendenze nelle dinamiche europee di contrasto alla pandemia.

³⁷ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18/2021, 256.*

³⁸ Sulla necessità di «assicurare la piena salvaguardia della democraticità del sistema anche nei momenti di crisi», M. BARONE, *Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: Appunti su una questione ancora attuale*, in D. CASANOVA, A. DE NICOLA, M.C. GIRARDI, P. VILLASCHI, *Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato*, Atti del Seminario di Diritto comparato, 25 marzo 2022, Milano, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. mon. 5/2022, 469 ss., spec. 475.

³⁹ Cfr. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 78, secondo cui «i luoghi della determinazione dell'indirizzo diventano multiformi, non tutti dotati di legittimazione popolare, ma spesso frutto di azioni di *law and economics*, estranee al circuito democratico, come consegnatoci dal costituzionalismo moderno».

⁴⁰ Cfr. già S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Capri 3-4 giugno 2005, Torino 2006, 649 ss.

In primo luogo, la forte connotazione innovativa della risposta dell'Unione alla pandemia, non soltanto per l'azione unitaria e solidale, di cui si diceva poc'anzi, ma, altresì, per le modalità con cui sono strutturati i Piani nazionali di Ripresa e Resilienza, che, come evidenziato nel contributo a questo volume di Andrea Piacentini Vernata, "invertono" il procedimento, subordinando l'invio dei fondi al raggiungimento degli obiettivi di riforma da parte degli Stati membri.

Qui viene in rilievo il presupposto principale imposto agli Stati per l'ottenimento delle risorse, ossia l'esistenza di uno Stato di diritto. In questo contesto, sembrano, dunque, assumere centralità i diritti e il raggiungimento di *standard* democratici a cui sono condizionati gli aiuti europei.

Ciononostante, nella prassi, si riscontrano talune difformità nei casi di Polonia e Ungheria⁴¹, laddove la prima aveva ricevuto le risorse economiche, sebbene non sembrasse aver rispettato effettivamente tutte le condizioni integranti uno Stato di diritto; mentre all'Ungheria, per ragioni simili, erano stati negati gli aiuti economici.

Non può allora non rilevarsi, più in generale, come si sia tuttora lontani dal realizzare un'Unione effettivamente democratica e rappresentativa, anche e soprattutto per la mancanza di una Costituzione europea, che tuteli uniformemente i diritti e una sfera pubblica europea⁴².

In secondo luogo, va rilevato il rinnovato protagonismo del ruolo dello Stato nel coordinamento con la dimensione

⁴¹ Sul tema, cfr. S. FABBRINI, *Polonia, Ungheria e la fragilità dell'Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 13 dicembre 2020.

⁴² Sul punto, cfr. *ex multis*, A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009, *passim*; D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, cit.

sovranaazionale e nella negoziazione con i relativi assetti di *governance*. Se già da tempo si assiste ad un mutamento dell'intervento dello Stato nell'economia, con la pandemia avviene un vero e proprio mutamento nella politica economica, in ragione degli interventi richiesti per l'attuazione dei Piani, che incidono, evidentemente, sui rapporti tra Stato e mercato. È «infatti innegabile l'intreccio tra i modi e le forme realizzative del PNRR e i tratti fisionomici che il suo inveramento faranno acquisire alla politica economica dei prossimi anni»⁴³. Così come è ormai innegabile che il mercato non si possa autoregolare adeguatamente, ma richieda un intervento statale di riequilibrio⁴⁴.

Ciò che conta oggi è, allora, la *qualità* dell'intervento pubblico nell'economia: accanto alla valorizzazione dell'iniziativa privata e della regola della concorrenza, andrebbe rafforzato il ruolo dello Stato – e delle politiche pubbliche – con misure di sostegno e regolazione, nonché con regole di funzionamento per la pubblica amministrazione, nel rispetto degli artt. 2 e 3 della Costituzione. L'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, ad esempio, richiede un ruolo pluridirezionale dello Stato, che innanzitutto ponga le condizioni strutturali per la realizzazione degli assi strategici, costruisca l'impianto regolatorio su cui si basano i vari interventi, e garantisca lo sviluppo dei Paesi mediante il rafforzamento della coesione sociale. Pertanto «il ruolo unificante e inclusivo del decisore politico» gioca «una partita fondamentale. Infatti, l'intreccio tra forma di

⁴³ Così A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, cit., 257.

⁴⁴ Cfr., *ex multis*, A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 1/2019, spec. 14 ss.

governo europea e nazionale non deve far pensare che lo Stato abbia un ruolo marginale»⁴⁵.

5. Conclusioni e prospettive

È proprio in questo contesto che oggi si innesta l'indirizzo politico interno. E, in questo senso, si comprende il peso delle dinamiche europee sull'assetto della forma di governo italiana e sulla trasformazione dei rapporti tra Parlamento e governo e, al suo interno, tra Presidente del Consiglio e singoli ministri.

Ciò impone di tornare a riflettere sul modello europeo e sul ruolo del Parlamento europeo, le cui funzioni andrebbero ridefinite nell'ottica di un consolidamento del ruolo dell'istituzione nella determinazione dell'indirizzo politico dell'Unione, mediante la predisposizione di strumenti di partecipazione politica adeguati, nonché di controllo sulle politiche economico-monetarie, ridefinendo il riparto di competenze tra istituzioni europee e Stati membri.

Conseguentemente, l'occasione dell'attuazione del *Next Generation EU* può rappresentare un *input* per tornare a riflettere sulla costruzione di un modello europeo basato su valori unitari, che possa ridurre le diseguaglianze e – allo stesso tempo – promuovere la coesione sociale e la solidarietà, allo scopo di affiancare alla politica monetaria europea una efficace politica sociale. Ciò in quanto sono proprio i presupposti giuridici su cui è nata l'Unione europea che connotano tale tendenza, impedendo che le scelte politiche siano affidate a organi non rappresentativi,

⁴⁵ Così A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit., 259.*

soprattutto durante i periodi di crisi come quelli che stiamo vivendo.

È chiaro che quanto si è tentato di considerare tiene conto delle conseguenze di una fase emergenziale e dell'attuazione di un Piano straordinario, come straordinaria ne è la causa. L'auspicio è, dunque, che, muovendo dalle debolezze del modello, si prevedano, in sede legislativa e di programmazione istituzionale, meccanismi volti alla valorizzazione della centralità delle sedi rappresentative in Europa (tra cui i partiti, ora sostituiti da *lobby* e dinamiche intergovernative).

La crisi da Covid-19 potrebbe, in questo senso, rappresentare l'occasione per un effettivo ripensamento del modello europeo: innanzitutto intervenendo sull'organizzazione del Parlamento, ridefinendone le funzioni nell'ottica di un consolidamento del ruolo dell'istituzione nella determinazione dell'indirizzo politico dell'Unione⁴⁶. Ma ancora, occorrerebbe riflettere su strumenti di partecipazione politica adeguati, nonché di controllo sulle politiche economico-monetarie, ridefinendo il riparto di competenze tra istituzioni europee e Stati membri⁴⁷.

In tale direzione, si potrebbe, per esempio, pensare di escludere il Consiglio dal procedimento legislativo⁴⁸, così da realizzare una effettiva separazione dei poteri e una

⁴⁶ Sulle prospettive di riforma del Parlamento europeo, A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, 3/2014.

⁴⁷ Su questi temi, ampiamente, l'*Osservatorio permanente sul futuro dell'Unione europea* della *Rivista Diritto pubblico europeo - Rassegna online*; per approfondimenti, cfr. A. LUCARELLI, *Manifesto per l'istituzione dell'Osservatorio permanente sul futuro dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 1/2020.

⁴⁸ Così S. MANGIAMELLI, *The role of National Parliaments in the European Union*, in *www.issirfa.cnr.it*, Studi e interventi, 2013.

“parlamentarizzazione” dei processi decisionali. A tal fine, parte della dottrina⁴⁹ ritiene utile istituire una seconda Camera, composta da rappresentanti degli Stati membri, portatrice delle istanze dei cittadini dell’Unione e basata su una procedura elettorale uniforme per ogni Stato membro.

Ciò, tuttavia, potrebbe complicare (ancor di più) il percorso di creazione di partiti europei e implementare l’idea di un’“Unione di popoli degli Stati”, piuttosto che di un’“Unione del popolo europeo”, che sembra tutt’ora irrealizzabile.

Ciò che è certo, è che gli strumenti introdotti dall’Unione per far fronte alle emergenze ripropongono questioni mai superate, relative alla legittimazione dei circuiti democratici sovranazionali e alle ipotesi di negoziazione, controllo e coordinamento delle politiche in campo. Si tratta, dunque, di una occasione utile a ricollocare al centro della riflessione profili destinati a connotare il futuro politico dell’Europa⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., 18 ss.; P. MENGOZZI, *Commento all’art. 12*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano 2014, 109 ss.

⁵⁰ In questo senso, D. DE LUNGO, *L’eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2023, 68 ss.

*Transizione ecologica e Costituzione economica
nella dimensione nazionale ed europea:
convergenze e divergenze*

OMAR MAKIMOV PALLOTTA

SOMMARIO: 1. La transizione ecologica come decarbonizzazione a salvaguardia dell'integrità ecosistemica. – 2. Transizione ecologica e Costituzione economica nella dimensione europea. – 3. Transizione ecologica e Costituzione economica nella dimensione nazionale. – 4. Per concludere: convergenze e divergenze.

1. *La transizione ecologica come decarbonizzazione a salvaguardia dell'integrità ecosistemica*

Procedere ad una transizione significa, come suggerisce il Dizionario del pensiero ecologico curato da Dominique Bourg e Alain Papaux, operare un processo di trasformazione grazie al quale un sistema passa da un regime di equilibrio a un altro¹. La transizione che si intende qui indagare presenta una connotazione particolare, che si evince dall'attributo che la accompagna: è una transizione ecologica. Per comprendere i caratteri di un processo di trasformazione così qualificato occorre indugiare brevemente proprio su tale attributo: "ecologica" significa attinente all'ecologia (*recte*: al suo oggetto di studio); tale disciplina, nata e sviluppatasi a cavallo tra il XIX e il XX

¹ P-M. BOULANGER, *Transition (point de vue 2)*, in D. BOURG, A. PAPAUX (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Paris 2015, 1011.

secolo, si pone l'obiettivo di analizzare – e quindi comprendere – le dinamiche delle relazioni che intercorrono fra gli organismi viventi e l'ambiente che li ospita. In altre parole, l'ecologia indaga i rapporti che si instaurano tra elementi biotici (l'insieme degli esseri viventi) e abiotici (componenti fisiche e chimiche non viventi) all'interno della biosfera, ovvero quella porzione della Terra in cui si riscontrano le condizioni indispensabili alla vita e che accoglie nel suo seno numerosi ecosistemi naturali, ossia sotto-sistemi relazionali di fattori biotici e abiotici presenti in determinate zone del globo terrestre. Pertanto, quando si afferma che l'ecologia studia i rapporti tra gli organismi viventi e l'ambiente, quest'ultimo va inteso quale insieme degli elementi abiotici presenti nella biosfera: mari, oceani, pianure, catene montuose, fiumi, ma anche la “parte bassa” dell'atmosfera (fino a circa dieci chilometri di altitudine) e la parte superficiale della litosfera (all'incirca fino a due chilometri di profondità): si può correttamente parlare, in questo caso, di “ambiente fisico”.

Il rapporto che si instaura tra quest'ultimo e gli esseri viventi consiste in uno scambio di materiali e di energia. In particolare, ciascun sistema ecologico – e dunque l'intera biosfera – deve la propria sussistenza al sole: soltanto il continuo flusso di energia solare permette il funzionamento costante di un ecosistema; il moto energetico attraversa la comunità biotica e la sua catena alimentare ed è sfruttato dalle piante verdi per mezzo della fotosintesi; esso fuoriesce, infine, sotto forma di materia organica, organismi prodotti e, soprattutto, calore, destinato a ritornare nello spazio come radiazione infrarossa.

Tali scambi sono indispensabili alla fornitura dei c.d. “servizi ecosistemici”, il cui beneficiario principale è l'uomo: si tratta, infatti, secondo una nota definizione,

dei «molteplici benefici forniti dagli ecosistemi al genere umano»²: servizi di approvvigionamento (di cibo, materie prime, acqua potabile etc.), servizi di regolazione (idrogeologica, dell'impollinazione, dei gas atmosferici etc.) e culturali (valori estetici, ricreativi, artistici etc.)³. La fornitura di tali servizi può essere garantita soltanto se si preserva l'equilibrio relazionale proprio di ciascun ecosistema, dato dai caratteri peculiari che permettono al medesimo di sopravvivere e di rigenerarsi, conservando nel tempo strut-

² Si tratta della definizione rinvenibile nel *Synthesis Report* di un importante progetto di ricerca internazionale, supportato dallo *United Nations Environmental Program* (UNEP), denominato *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA), le cui attività di ricerca si sono concluse nel 2005.

³ Vedasi la definizione fornita in G.C. DAILY (ed.), *Nature's services. Societal dependance on natural ecosystems*, Washington 1997, 3: «Ecosystem services are the conditions and processes through which natural ecosystems and the species that make them up, sustain and fulfil human life. They mantain biodiversity and the production of ecosystem goods, such as seafood, forage, biomass fuels, natural fibers, and many pharmaceuticals, industrial products, and their precursors». Cfr. M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Milano 2021, 137, dove si fornisce un esempio di servizi forniti dall'ecosistema montano: «(...) dalla montagna nascono i fiumi che poi scorrono a valle e irrigano la pianura. Dalla montagna si ricavano molte materie prime quali legno e pietra. Lo spazio meno urbanizzato ed abitato favorisce la diluizione o il riciclo naturale degli elementi inquinanti. Altri servizi culturali e ricreativi possono essere offerti direttamente alle persone che si recano come turisti in montagna – magari a non molti chilometri dalle loro abitazioni cittadine – e così via». La crescente attenzione di cui godono i servizi ecosistemici, specie a livello internazionale, è testimoniata dalla creazione, nel 2012, da parte di 94 Stati e su impulso delle Nazioni Unite, dell'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES), che svolge un'importante attività di *assessment* e *policy support*, simile a quella realizzata dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) in relazione ai cambiamenti climatici.

tura e funzionalità⁴. In altre parole, gli ecosistemi possono erogare servizi utili (spesso indispensabili) all'uomo e all'intera comunità biotica di riferimento solo laddove siano assenti perturbazioni esterne in grado di minare l'equilibrio relazionale che caratterizza ciascun sistema, provocandone il collasso. Questo non significa che gli ecosistemi non siano in grado di reagire ad eventuali sollecitazioni esterne: ciascuno di essi presenta una soglia critica di resilienza (*tipping point*) entro la quale il sistema si dimostra capace di assorbire lo sconvolgimento e di riorganizzarsi, in una dinamica che potrebbe definirsi "oscillatoria": dallo *shock* ad una condizione simile, ma non necessariamente identica, a quella di *pre-shock*⁵. Alcuni ecosistemi sono dotati di elevata resilienza, mentre altri mostrano una scarsa

⁴ L'equilibrio relazionale presente in ciascun ecosistema non va mai inteso in maniera statica, bensì dinamica, giacché le relazioni che ivi si instaurano non sono lineari né prevedibili. Di fatto, un ecosistema fluttua costantemente entro stati multipli di equilibrio, all'interno di quello che si definisce "bacino di attrazione" (*basin of attraction*). Si parla a tal proposito di ecologia del non-equilibrio. V. *ex plurimis* K. ROHDE (ed.), *Nonequilibrium ecology*, Cambridge 2005, nonché, più di recente, D.D. BRISKE, A.W. ILIUS, J.M. ANDERIES, *Nonequilibrium ecology and resilience theory*, in D.D. BRISKE (ed.), *Rangeland Systems. Processes, Management and Challenges*, Cham 2017, 197.

⁵ Cfr. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 11, nt. 23: «La resilienza in senso ecologico non è più intesa – al contrario di quanto avveniva in passato – come la capacità di un ecosistema di ritornare, dopo l'episodio di disturbo, allo stato originario (necessario) precedente al disturbo, ma come la capacità del sistema di assorbire una perturbazione e di ri-organizzarsi durante il cambiamento, in maniera da conservare essenzialmente la stessa struttura, funzione, identità e feedback e al contempo fluttuare attraverso stati multipli di equilibrio, così cambiando stato ma – si badi – rimanendo comunque all'interno di limiti massimi (*thresholds* o *tipping points*) di latitudine oscillatoria che garantiscono stabilità alle variabili e ai processi fondamentali che ne controllano il comportamento».

propensione alla reazione e, pertanto, una spiccata vulnerabilità (sovente imputabile ad una scarsa biodiversità)⁶. Come intuibile, molto dipende dall'intensità del fattore perturbante: dinanzi ad uno sconvolgimento di proporzioni straordinarie, anche le dinamiche relazionali più stabili sono portate a cedere.

Gli equilibri ecologici sono messi in pericolo dal cambiamento climatico antropogenico. Come noto, da circa cento anni a questa parte, l'uomo ha immesso in atmosfera un quantitativo enorme di anidride carbonica, prodotta in seguito alla combustione di petrolio, carbone e gas naturale. Per lungo tempo, il ricorso ai combustibili fossili ha rappresentato l'unica maniera per produrre energia su larga scala e assicurare, così, l'espansione industriale e, in definitiva, la crescita economica dei Paesi del Nord globale. L'eccesso di CO₂ in atmosfera ha condotto al rafforzamento del fenomeno (naturale) noto come "effetto serra", che deve la sua esistenza alla capacità dei gas atmosferici di assorbire le radiazioni a onda lunga emesse dalla terraferma e dagli oceani. Siffatta dinamica ha prodotto un riscaldamento globale di proporzioni tali da determinare un rilevante impatto sul clima, ovvero sullo stato di equilibrio energetico tra il flusso totale di energia entrante e quello uscente dal nostro Pianeta⁷. Da questo equilibrio dipendono le caratteristiche generali del tempo atmosferico che

⁶ Cfr. S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 459, nt. 45: «l'alterazione della biodiversità (determinata da fattori diretti e indiretti, tra cui le trasformazioni del paesaggio) causa cambiamenti nella stabilità dell'ecosistema, riducendone la funzionalità e, nei casi più gravi, facendolo scomparire. Da ciò conseguono importanti considerazioni relative alla tutela giuridica della biodiversità, che viene inglobata in quella dell'ecosistema, come suo presupposto indefettibile».

⁷ Per un maggiore approfondimento su come atmosfera e oceani riescano a garantire tale stato di equilibrio energetico "muovendo" energia

si registrano nelle diverse aree della Terra. Il cambiamento del clima si manifesta concretamente in varie forme, tutte pregiudizievoli per l'uomo: incremento dell'intensità delle precipitazioni, innalzamento del livello del mare, desertificazione e così via. Gli equilibri relazionali degli ecosistemi sono sconvolti⁸: si pensi all'acidificazione degli oceani derivante dal sempre maggiore assorbimento di anidride carbonica e alle gravi conseguenze patite dagli ecosistemi marini, che erogano in favore dell'uomo servizi essenziali, sia in termini di approvvigionamento che di regolazione.

Come si è da più parti sottolineato, «siamo prossimi al punto di non ritorno cioè alla soglia oltre la quale il pianeta non sarà più in grado, da solo, di ricostituire le risorse e i cicli biologici fondamentali che sostengono la vita della specie umana. Occorrono allora interventi positivi che

(solare) dall'Equatore verso i Poli, vedasi *ex plurimis* M. MASLIN, *Climate change: a very short introduction*, Oxford 2021.

⁸ A proposito dell'impatto dei cambiamenti climatici sui servizi ecosistemici, vedasi H. MOONEY et al., *Biodiversity, climate change, and ecosystem services*, in *Current opinion in environmental sustainability*, 1/2009, 49: «The drivers of climate change, particularly changes in the composition of the atmosphere, such as increasing CO₂, affect organisms directly, as does the action of some of the other greenhouse gases, particularly nitrogenous compounds resulting from combustion and crop fertilization. The primary indirect effect of these drivers is climate warming itself that may have profound direct impacts on the metabolism of organisms. However, climate warming also has a range of indirect effects through changes in sea level and vegetation types that impact physical and biological systems. It is the combination of these direct and indirect impacts that are occurring at rates and extents unprecedented in recent times that make climate change such a complex but potentially hazardous force affecting ecosystems and their services. (...) As the climate continues to be altered we will see increasingly dramatic reconfigurations of the earth's ecosystems and their functioning, and hence their capacity to deliver ecosystem services».

possono essere messi in atto soltanto dalla specie umana»⁹. Di qui l'esigenza di compiere una transizione ecologica, ovvero di transitare dall'attuale condizione di equilibrio (o di squilibrio, se si vuole) – caratterizzata da un forte impatto delle emissioni antropogeniche sul clima e, dunque, sui delicati rapporti che si instaurano all'interno della biosfera – ad una diversa condizione di equilibrio, che si contraddistingue per un graduale affievolimento, grazie alla decarbonizzazione, della pressione esercitata sugli ecosistemi, i quali potranno così evitare il collasso, garantendo l'erogazione dei servizi culturali, di approvvigionamento e di regolazione anche a beneficio delle generazioni future. La transizione ecologica, pertanto, non può essere ridotta alla “semplice” tutela dell'ambiente intesa quale protezione e conservazione della natura (sia essa salvaguardata come valore in sé o in quanto “habitat” degli esseri umani)¹⁰,

⁹ Così A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 195-196/2017, 67.

¹⁰ La Corte costituzionale italiana, con specifico riguardo ai termini “ambiente” ed “ecosistema” utilizzati nell'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., ha sostenuto, in Corte cost., sentenza 23 gennaio 2009 n. 12, che «è evidente che quando ci si riferisce all'ambiente (...), le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'“ecosistema”. Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé». Tale approccio non può essere interamente condiviso, se si ritiene, come la scienza sembrerebbe suggerire, che l'uomo interagisca costantemente con gli ecosistemi, essendone spesso parte integrante. Se questo è vero, allora la materia “tutela dell'ecosistema” non può ridursi alla tutela dell'ambiente in senso esclusivamente naturale, senza alcuna considerazione per il ruolo dell'uomo all'interno delle dinamiche ecosistemiche. Sul punto, v. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna

ma va pensata anche quale graduale rinuncia al fossile, per scongiurare l'estinzione di ecosistemi dai quali dipende la sopravvivenza dell'uomo sulla Terra.

A dover rinunciare al fossile è ovviamente chiamata la specie umana, giacché è stato l'uomo a promuovere l'innaturale – ma per lungo tempo indispensabile – processo di estrazione e combustione di carbonio interrato da milioni di anni¹¹. Ma rinunciare ai combustibili fossili significa rivoluzionare il modello di sviluppo (economico) accolto da ciascun sistema, sia esso statale o sovranazionale; vuol dire, cioè, modificare il quadro teorico di riferimento che legittima le misure economiche adottate per favorire lo sviluppo e ridurre i divari che si registrano tra i diversi Paesi¹².

2001, 33: «Della biosfera e degli ecosistemi fa parte l'uomo e ne fanno parte ambienti costruiti e strutturati dall'uomo e dagli esseri viventi; l'equilibrio ecologico non è dunque quello di ambienti irrealisticamente naturali, ma quello delle situazioni concrete dove l'uomo e gli esseri viventi operano e così come lo hanno nei secoli e nei millenni strutturato».

¹¹ La stessa definizione di transizione ecologica che si rinviene nell'Enciclopedia Treccani pone l'accento sul ruolo centrale che spetta all'uomo: «Processo tramite il quale le società umane si relazionano con l'ambiente fisico, puntando a relazioni più equilibrate e armoniose nell'ambito degli ecosistemi locali e globali».

¹² Tale definizione di “modello di sviluppo” è rinvenibile in N. BOCCELLA, *Introduzione alla traduzione italiana*, in C.P. OMAN, G. WIGNARAJA, *Le teorie dello sviluppo economico dal dopoguerra ad oggi*, Milano 2005, 9 ss. Nel testo si ritrova altresì la distinzione – importante anche ai fini del presente scritto – tra crescita e sviluppo: «Nella letteratura economica si è consolidata una distinzione tra crescita e sviluppo. Per crescita si intende il miglioramento delle condizioni di benessere economico in Paesi che hanno sostanzialmente risolto problemi di carattere istituzionale e sociale. In altri termini, la crescita si riferisce alla quantità di beni e servizi prodotti. La teoria della crescita esamina il sentiero attraverso il quale un sistema economico raggiunge livelli di produzione via via più elevati. Per sviluppo si intende un processo evolutivo che interessa quelle realtà dove le questioni riguardanti la governance, gli assetti sociali, l'organizzazione

La preservazione di un clima stabile, infatti, passando per la graduale dismissione del fossile, implica necessariamente un ripensamento del rapporto intercorrente tra lo Stato e l'economia: è in primo luogo l'apparato pubblico a dover promuovere la decarbonizzazione, rappresentando quest'ultima, per il comparto privato, una sfida non affrontabile in assenza di un'adeguata incentivazione e di un adeguato sostegno economico. La transizione ecologica emerge, quindi, quale percorso obbligato verso un nuovo modello di sviluppo che gli Stati e le organizzazioni sovranazionali sono chiamati ad accogliere nel loro seno¹³.

In ciascun ordinamento, le linee essenziali del modello di sviluppo si rinvergono all'interno della "Costituzione

economica non sono ancora risolte e riguardano, quindi, elementi di qualità della vita di natura sociale, culturale e politica». Sebbene a dover compiere la transizione siano prevalentemente Paesi del Nord globale, già ampiamente sviluppatasi nell'ultimo secolo e in relazione ai quali dovrebbe discorrersi di crescita più che di sviluppo, si preferirà in questa sede il riferimento allo sviluppo, giacché la decarbonizzazione è un processo che pone inevitabilmente in crisi proprio «la governance, gli assetti sociali, l'organizzazione economica» anche degli Stati appartenenti al c.d. "primo mondo", chiamati a ripensare quegli «elementi di natura sociale, culturale e politica» che influenzano il modo in cui ciascun sistema si sviluppa, per l'appunto.

¹³ Addirittura vi è chi ravvisa un nuovo modello di sviluppo nella transizione stessa, che finirebbe, così, per diventare fine e non più solo mezzo. Vedasi F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 4/2021, 779 ss., spec. 787: «La transizione ecologica (...) non è soltanto una transizione verde nel senso che la tutela dell'ambiente esaurisce il modello di sviluppo che essa prefigura e non è neppure una transizione che riguarda solo aspetti economici: è, invece, a ben guardare, un modello di sviluppo di sistema o di tipo integrato o, ancora, olistico (...) perché ha ad oggetto contemporaneamente quattro sistemi complessi: quello economico, quello sociale, quello degli ecosistemi e quello delle istituzioni».

economica”, ovvero in quel complesso di norme volto a «costituzionalizzare una determinata dottrina economica» e, quindi, «a stabilire *ex ante* gli spazi dell'intervento pubblico nell'economia»¹⁴. In ossequio ad autorevole dottrina, si considererà tale apparato normativo quale *corpus* autonomo «solo per comodità di analisi», ma senza mai dimenticare la sua intima connessione con «il sistema costituzionale dei rapporti sociali e politici»¹⁵. Ciò premesso, obiettivo dei paragrafi seguenti sarà verificare se la transizione ecologica, così come declinata rispettivamente nella dimensione europea e in quella nazionale, possa dirsi in linea con l'accezione che se ne è data più sopra e, soprattutto, se tale concreta declinazione si ponga o meno in conflitto con i principi e gli obiettivi che compongono la Costituzione economica italiana e quella sovranazionale.

¹⁴ F. SAITTO, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE Online*, 1/2020, 396, 407. Diverse definizioni di "Costituzione economica", a seconda della prospettiva adottata (rispettivamente quella delle scienze sociologiche, storiche ed economiche), possono rinvenirsi in P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, 5/2019, 7 ss.

¹⁵ M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino 1990, 375-376: «Parlare della disciplina costituzionale dell'"economia", dunque, si può solo se non si perde di vista l'impianto unitario della nostra Costituzione; se non si postula un'autonomia di questo settore nei confronti degli altri oggetti delle norme costituzionali; se non si dimentica che le interconnessioni fra la disciplina del sottosistema economico e quella del sistema sociale nel suo complesso sono così profonde, che la prima può essere isolata solo per comodità di analisi e – comunque – non altro che in prima approssimazione».

2. *Transizione ecologica e Costituzione economica nella dimensione europea*

Dell'esigenza di combattere il cambiamento climatico promuovendo le fonti energetiche rinnovabili l'Unione europea è consapevole da almeno un paio di decenni: ciò è dimostrato dalle numerose iniziative messe in campo a partire dalla ratifica del Protocollo di Kyoto¹⁶ (avvenuta nel 2002)¹⁷, spesso tradottesi in atti giuridici vincolanti capaci di dare un contributo fattivo alla progressiva, sebbene mai sufficiente, marginalizzazione del fossile¹⁸. Ciononostante, sono stati due provvedimenti assunti nel 2015 nell'ambito del sistema-Nazioni Unite, segnatamente l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e l'Accordo di Parigi, ad aver spinto le Istituzioni europee a promuovere una vera e propria transizione ecologica. Il *Green Deal* europeo, comunicazione che la Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen ha adottato nel 2019, consiste in una «strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle ri-

¹⁶ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 10 dicembre 1997, 2303 U.N.T.S. 162.

¹⁷ Council Decision 2002/358/EC of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder.

¹⁸ Si pensi soltanto alle numerose direttive approvate sin dall'inizio del nuovo millennio al fine di promuovere la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili. Tra le tante, si veda la direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

sorse. Essa mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze (...)»¹⁹. L'obiettivo che l'Unione si pone è la neutralità climatica entro il 2050, accompagnata da un secondo *target* di medio termine, ovvero l'abbattimento delle emissioni del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030²⁰, superando così per ambizione lo stesso Accordo concluso al termine della COP 21 di Parigi. Un traguardo del genere, tuttavia, non può che scontare un necessario ripensamento del modello di sviluppo che ha permesso il "sovraccarico carbonico" dell'atmosfera. Ciò si evince con esemplare chiarezza dalla definizione di transizione ecologica che si ritrova in un recente report della European Training Foundation, Agenzia specializzata dell'Unione europea: «*a process towards a new development model that ensures environmentally sustainable and fairer societies. It is a necessity to address the human-induced climate change emergency, environmental degradation (...) as well as the loss of biodiversity*»²¹. Si tratta, cioè, di un processo necessario, non più rinviabile, che porta (o dovrebbe portare) l'Unione ad abbandonare il vecchio modello di sviluppo – responsabile dell'attuale equilibrio (o, se si vuole, squi-

¹⁹ COM(2019) 640 final, 2.

²⁰ Di qui l'approvazione del pacchetto *Fit for 55* da parte della Commissione europea, ovvero un insieme di proposte di aggiornamento normativo e di approvazione di nuove discipline *tout-court* avente il fine di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. Vedasi Comunicazione della Commissione «*Pronti per il 55 %*»: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM(2021) 550 final.

²¹ European Training Foundation (ETF) Policy Briefing, *Skilling for the green transition*, November 2022, 2.

librio) – e ad accoglierne uno del tutto nuovo, capace di garantire un bilanciamento diverso, ovvero rispettoso delle delicate dinamiche ecosistemiche che rendono possibile la vita sulla Terra.

Il processo di transizione dettato dal *Green Deal* europeo ha tratto beneficio dalla risposta dell'Unione europea alla grave crisi pandemica manifestatasi nel 2020: lo strumento-principe del c.d. “diritto della ripresa”, ovvero il *Next Generation EU*, si compone di vari fondi che comportano il trasferimento di denaro agli Stati membri sotto forma di prestiti o sovvenzioni²²; il fondo più importante, denominato *Recovery and Resilience Facility* (Dispositivo per la ripresa e la resilienza), impegna il 90% delle risorse del *Next Generation EU* e subordina l'erogazione delle stesse al rispetto di una condizione: il 37% dei capitali a disposizione deve essere impiegato al fine di sostenere la transizione ecologica. Di qui il ruolo centrale che la questione climatica e le relative soluzioni rivestono nei Piani nazionali elaborati da ciascuno Stato membro. L'UE ha così “fatto leva” sulla crisi pandemica per tentare di dare il via, a trattati invariati, ad una nuova fase del processo di integrazione che vede al centro la lotta al cambiamento climatico²³.

²² Sulle implicazioni costituzionali derivanti dall'approvazione del *Next Generation EU*, vedasi P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2/2022, 433 ss. Gli autori ritengono che il *Next Generation EU* sia «the most important constitutional change that has happened in the EU during at least the past ten years». Vedasi anche, con specifico riguardo all'emersione di un nuovo metodo di governo delineato dal *Next Generation EU*, N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3/2022, 729 ss.

²³ Cfr. M. HÜTHER, S. GERARDS IGLESIAS, M. FREMEREY, S. PARTHIE,

Al fine di raggiungere i due ambiziosi obiettivi menzionati, l'Unione ha deciso di agire su due fronti: da un lato, quello dell'abbattimento delle emissioni; dall'altro, quello dell'assorbimento delle medesime. Entrambe le strategie, già rinvenibili nelle loro linee essenziali all'interno del *Green Deal* e successivamente esplicitate nella c.d. "Normativa europea sul clima"²⁴, impegnano e continueranno ad impegnare l'Unione e i suoi Stati membri in un'intensa

Europe must take the next step: Plan "Delors 2.0". A new vision for Europe, Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) Policy Paper 4/2023, 5: «[The European Union] is entering a new phase in which the rules of the internal market must be adapted to meet the new imperatives of environmental sustainability». Per una critica all'approccio finora seguito in sede europea, v. A. CANTARO, *Europa oggi, sotto il vestito niente? Il "caso" della politica climatica ed energetica*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2/2022, 139 ss, ove si mette in luce l'evidente discrepanza tra la «"narrazione della salvezza" che virtualmente evoca una lotta senza quartiere al riscaldamento globale affidata ad una completa decarbonizzazione» e «le successive e concrete scelte» compiute in seno all'UE, che «continuano, però, ad andare in tutt'altra direzione». È evidente, qui, il riferimento alle scelte compiute alla luce delle conseguenze del conflitto russo-ucraino (ad es., quella in favore del gas naturale, fatto rientrare nella tassonomia delle fonti di energia "sostenibili" con decisione della Commissione europea del 2 febbraio 2022).

²⁴ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il Regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). Alla base dell'adozione del Regolamento vi era la necessità di procedere ad una "giuridificazione" degli obiettivi di riduzione delle emissioni al 2030 e al 2050, in modo da rendere gli stessi vincolanti per gli Stati membri. Anche alla normativa europea sul clima non sono state risparmiate critiche. Vedasi ad es. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3/2023, 132 ss, spec. 140, laddove si mette in luce l'assenza, nel Regolamento, di meccanismi sanzionatori volti a colpire gli Stati membri che non adottino «misure coerenti con l'obiettivo della neutralità climatica».

attività di normazione, consistente sia nell'approvazione di discipline completamente nuove, sia nell'aggiornamento di testi legislativi non più adeguati alle attuali esigenze. La prima linea d'intervento richiede la mobilitazione di ingenti risorse, in prevalenza pubbliche: come si è avuto modo di accennare nel paragrafo precedente, è raro che i soggetti privati investano in progetti strategici di decarbonizzazione capaci di generare profitto soltanto a lungo termine²⁵. Di qui il nuovo, fondamentale, ruolo della sfera pubblica nell'economia, senza il quale non potrebbe esservi, allo stato, transizione alcuna²⁶.

La seconda linea di intervento “guarda” direttamente al fine ultimo del processo di transizione, ovvero alla preservazione (e, laddove necessario, al ripristino) degli ecosistemi: infatti, per giungere ad un nuovo stato di equilibrio non basta ridurre e azzerare le emissioni, ma bisogna far sì che queste possano essere assorbite in misura sempre maggiore dal suolo, dalle foreste, dagli oceani, ovvero quei “pozzi di carbonio” naturali che rappresentano altresì la fonte di servizi ecosistemici indispensabili all'uomo.

²⁵ Cfr. L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus-Online*, 2/2020, 120: «Secondo le previsioni della Commissione europea, le amministrazioni pubbliche giocheranno un ruolo fondamentale nell'attuazione del Green Deal. Infatti esse sono gli unici soggetti in grado di mobilitare ampie risorse a favore di quei progetti strategici per il processo di decarbonizzazione che gli investitori privati considerano eccessivamente rischiosi o incapaci di generare sufficiente profitto, almeno nel breve termine».

²⁶ Sul “ritorno” dello Stato nell'economia nella fase post-pandemica, v. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna 2022, spec. 10, dove l'autore si chiede se «la indubbia utilità, oggi, di interventi pubblici volti a contrastare fallimenti o comunque carenze del mercato sia anche tale da resistere al rischio di quegli inquinamenti e di quelle patologie che nell'ultima decade del secolo scorso aprirono la strada al neoliberalismo».

Entrambe le strategie illustrate finiscono, però, per entrare in collisione con alcuni dei più importanti principi e obiettivi che hanno finora sorretto la Costituzione economica europea, efficacemente sintetizzati dall'art. 3, paragrafo 3, TUE, la cui prima parte recita quanto segue: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Si tratta di una forma di “capitalismo sociale”²⁷ che ha assunto i suoi attuali contorni in seguito a un processo che potrebbe definirsi di “stratificazione normativa”, sviluppatosi parallelamente all'incedere dell'integrazione europea. Il nucleo essenziale del modello accolto in seno all'Unione è rappresentato dall'economia di mercato, paradigma di fatto incontestabile, benché certamente contenibile²⁸, che funge da fondamenta per l'edificio economi-

²⁷ Cfr. S. CAFARO, *L'evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?*, in AA.VV., *Quaderno AISDUE serie speciale. Atti del convegno “L'Unione europea dopo la pandemia. Bologna, 4-5 novembre 2021”*, Napoli 2022, 21-22, dove si evidenzia come «il Trattato istitutivo dell'Unione lasci ampio margine all'interpretazione o alle interpretazioni che possono derivarne e che variano significativamente a seconda del punto di equilibrio o del bilanciamento individuato tra solidarietà e competitività».

²⁸ Il tentativo di “contenere” le dinamiche dell'economia di mercato senza, però, revocare in dubbio la sua incontestabilità pare essere alla base anche delle strategie europee per fronteggiare il cambiamento climatico. Lo mette bene in luce E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2/2021, 415 ss, spec. 417: «Sotto accusa è posto il tentativo (...) di conciliare obiettivi di decarbonizzazione e sviluppo economico, e dunque la scelta di non abbandonare o quantomeno di non sottoporre ad una drastica

co la cui costruzione ha rappresentato a lungo l'obiettivo principale della Comunità europea: il mercato comune, poi evolutosi in mercato interno. Le quattro libertà di circolazione – delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali – su cui esso si basa presuppongono l'assenza, almeno in via generale, di fattori esogeni in grado di perturbare le dinamiche di un mercato capace di regolarsi da solo, retto dal principio della libera concorrenza e nel cui contesto la crescita illimitata (sebbene equilibrata) la fa da padrona.

A tale assetto è sin dalle origini stato estraneo il concetto di aiuto di Stato alle imprese, reputato, per l'appunto, un fenomeno distorsivo della concorrenza, capace di incidere sugli scambi tra Stati membri e, pertanto incompatibile con il mercato interno. In questi termini continua oggi ad esprimersi l'art. 101 TFUE, «salvo deroghe contemplate dai Trattati»²⁹. Tuttavia, come si è detto, la transizione ecologica, e in particolare la transizione verso un'industria *net-zero*, non può compiersi senza considerevoli investimenti pubblici nazionali. Per questo motivo, al centro della nuova politica industriale “verde” – promossa dalla Commissione europea con la comunicazione del febbraio 2023 denominata “Un piano industriale del *Green Deal* per l'era a zero emissioni nette” – si trovano proprio gli aiuti di Stato. Nel documento, la Commissione sostiene che sia «possibile aumentare la portata e la velocità dei finanziamenti per le catene del valore industriali a zero

revisione un paradigma economico largamente basato sull'idea di una crescita illimitata delle produzioni e dei consumi».

²⁹ Sulla disciplina degli aiuti di Stato in Europa, in particolare alla luce del rinnovato ruolo di iniziativa e di coordinamento in campo economico riservato allo Stato nella fase pandemica e post-pandemica, v. da ultimo G. LUCHENA, B. RAGANELLI, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Torino 2022.

emissioni nette con il ricorso ad aiuti di Stato mirati» e, per questo, essa «intende adattare le norme in materia di aiuti di Stato», seppur sempre «nel rispetto delle condizioni necessarie per limitare le distorsioni nel mercato unico, evitare maggiori disparità regionali e garantire il rispetto degli obblighi internazionali». Su questa scia, il 9 marzo 2023 la Commissione ha adottato il nuovo “Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina” e ha approvato la bozza di un provvedimento volto a modificare il Regolamento (UE) n. 651/2014 (c.d. “Regolamento generale di esenzione per categoria”). Il primo dei due interventi, di fatto consistente nell’aggiornamento e nella proroga del “Quadro temporaneo di crisi” già adottato nel marzo 2022 per consentire agli Stati membri di sostenere l’economia nel contesto del conflitto russo-ucraino, definisce «i criteri per la valutazione della compatibilità che [la Commissione europea] applicherà in linea di massima agli aiuti concessi dagli Stati membri»; rilevano particolarmente in questa sede gli aiuti in favore della decarbonizzazione dei processi di produzione industriale di cui al punto 2.6 del Quadro; con il secondo intervento, concretizzatosi nell’adozione, il 23 giugno 2023, del Regolamento (UE) 2023/1315, gli «aiuti agli investimenti per la tutela dell’ambiente, compresi gli aiuti per la riduzione e l’eliminazione delle emissioni di gas a effetto serra» sono stati considerati compatibili con il mercato interno ed esentati dall’obbligo di notifica alla Commissione da parte dello Stato membro sancito dall’art. 108, paragrafo 3, TFUE, purché siano rispettate talune condizioni dettate dal Regolamento stesso.

Come si evince, la Commissione intende rendere più semplice e veloce l’erogazione degli aiuti di Stato in favo-

re delle imprese che intendono decarbonizzare, seguendo da questo punto di vista una linea coerente che prende le mosse dalla crisi economico-finanziaria e passa attraverso l'emergenza pandemica e bellica: tutte occasioni nelle quali il massimo organo esecutivo europeo ha constatato l'indispensabilità del trasferimento di risorse pubbliche ai privati e ha agito per facilitarne il flusso. Tale approccio, tuttavia, si scontra con un quadro giuridico di rango primario che sembrerebbe veicolare un contenuto normativo di segno differente: la libera concorrenza è la regola, l'aiuto l'eccezione. La recente prassi della Commissione, consolidata ai trattati invariati, pare invece voler rovesciare tale assunto: l'aiuto è la regola, la libera concorrenza l'eccezione. Per alcuni si tratterebbe di un vero e proprio «sovertimento del sistema» e, dunque, di una messa in discussione dello stesso modello di sviluppo cui si ispira la Costituzione economica europea³⁰. Ad ogni modo, dovrà valutarsi con attenzione il grado di stabilità di un simile cambio di passo: in altre parole, occorrerà comprendere se il particolare *favor* nei riguardi degli aiuti di Stato rappresenti una deroga del tutto temporanea e giustificata in ragione delle emergenze che l'Unione si trova ad affrontare o se, al contrario, esso si ponga ormai quale *framework* permanente di un ente sovranazionale costretto suo malgrado ad operare in un contesto di «emergenza perenne»³¹.

³⁰ Così S. SALUZZO, *La corsa al sostegno della transizione energetica: verso una nuova politica industriale europea?*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2023, 166, ove si pone l'accento proprio sul pericolo di una «progressiva erosione dei principi fissati dai Trattati in tema di aiuti di Stato». Sul punto, v. anche L. LIONELLO, *op. cit.*, 122 ss.

³¹ Cfr. *ex plurimis* A. MANGIA, *L'Europa dell'emergenza perenne*, in E. MOSTACCI, A. SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma 2021, 144 ss.

Parimenti di collisione con la *europäische Wirtschaftsverfassung* potrebbe parlarsi con riguardo alla seconda strategia perseguita dall'Unione per promuovere la transizione ecologica, ovvero l'assorbimento delle emissioni. Tale obiettivo, come si è detto, può essere raggiunto soltanto preservando e ripristinando, laddove compromessi, i c.d. "pozzi di carbonio" naturali: si pensi, ad esempio, agli ecosistemi forestali e a quelli costieri, capaci di immagazzinare un elevato ammontare di CO₂. Il nuovo *target* politico dell'Unione può rinvenirsi in molteplici documenti strategici adottati nel quadro del *Green Deal* (in primo luogo la Strategia dell'Unione sulla biodiversità per il 2030, ma anche la Nuova strategia per le foreste per il 2030 e la Strategia per il suolo per il 2030), nonché in atti legislativi attuativi di tali orientamenti, alcuni già approvati – si pensi al nuovo Regolamento sull'uso del suolo, sul cambiamento d'uso del suolo e sulla silvicoltura (c.d. Regolamento LULUCF) – e altri, invece, ancora in fase di negoziazione, come il Regolamento sul ripristino della natura³². Come si legge nella prima delle tre strategie menzionate, «è la natura, alleato vitale nella lotta ai cambiamenti climatici, che regola il clima, e le soluzioni basate su di essa – come la

³² Per alcune considerazioni *de iure condendo* a proposito della "legge sul ripristino della natura", v. P. BRAMBILLA, *La (quasi) legge europea sul ripristino della natura e il senso dei numeri*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 45/2023. L'autrice evidenzia come la proposta della Commissione stia riuscendo a completare il complesso *iter legis* nonostante «il fuoco di fila delle opposizioni ideologiche che hanno costruito vere e [proprie] campagne di disinformazione mediatica, fondate sulla riconduzione della complessità del tema a una mera contrapposizione binaria tra sviluppo e protezione della natura e condite di minacce escatologiche di default economico prive di ogni consistenza numerica e per nulla verificabili, ma che attecchiscono in una società incapace di contare e misurare in autonomia».

protezione e il ripristino delle zone umide, delle torbiere e degli ecosistemi costieri, o la gestione sostenibile di zone marine, foreste, pascoli e terreni agricoli – saranno determinanti per la riduzione delle emissioni e l’adattamento ai cambiamenti climatici»; «noi esseri umani», prosegue il documento, «siamo una maglia di questa rete di vita, da cui dipendiamo per tutto: per il cibo di cui ci nutriamo, per l’acqua che beviamo, per l’aria che respiriamo. La natura è importante non solo per il nostro benessere fisico e mentale, ma anche per la capacità della nostra società di far fronte ai cambiamenti globali, alle minacce per la salute e alle catastrofi. La natura ci è indispensabile»; per questo l’Unione non può che «dar prova di ambizione per invertire la perdita di biodiversità, assumendo un ruolo di guida per il resto del mondo, non solo con l’esempio, ma anche tramite azioni concrete», al fine di «garantire che entro il 2050 tutti gli ecosistemi del pianeta siano ripristinati, resilienti e adeguatamente protetti». L’obiettivo, pertanto, è quello di garantire – potrebbe dirsi “ad ogni costo” – la salute degli ecosistemi, da cui dipende la vita dell’uomo sulla Terra³³.

Tale proposito, tuttavia, pare collidere con il modo in cui la tutela ambientale è concretamente declinata nell’ordinamento europeo: dapprima «strettamente connessa alla [sola] tutela del mercato», essa si è progressivamente emancipata, fino a divenire, con il Trattato di Maastricht, un’autonoma politica comunitaria³⁴. Addirittura, le esi-

³³ È evidente, tuttavia, che la garanzia “ad ogni costo” della salute degli ecosistemi non possa andare d’accordo con un «modello di sostenibilità ambientale efficiente e competitivo» (cfr. L. LIONELLO, *op. cit.*, 106) che pare costituire, nonostante tutto, il quadro teorico di riferimento del *Green Deal* europeo.

³⁴ Vedasi E. DI SALVATORE, *La tutela dell’ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo. Le politiche dell’Unione*, Milano 2008,

genze connesse alla tutela dell'ambiente dovrebbero oggi integrare tutte le restanti politiche europee, in forza del principio espresso nell'art. 11 TFUE, introdotto per la prima volta con l'Atto unico europeo e più volte modificato nel tempo³⁵. Ciononostante, l'ambiente non può certo dirsi oggetto di una tutela incondizionata da parte dell'ordinamento europeo; infatti, le istanze ambientali, assieme a quelle economiche e a quelle sociali, formano i "pilastri" sui quali poggia lo sviluppo sostenibile di cui all'art. 3, paragrafo 3, TUE: si tratta di un obiettivo fondamentale accolto dalla Costituzione economica europea, in virtù del quale la crescita economica non può spingersi sino al punto da arrecare danni significativi agli interessi ambientali e

533 ss. L'iniziale approccio "mercataista" della Comunità si può evincere, ad esempio, già dalla lettura della Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di consiglio del 22 novembre 1973 concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale; documento, questo, che per molti sancisce l'avvio di una politica ambientale europea propriamente detta. Nel considerando n. 4 della Dichiarazione si ricorda che «ai sensi dell'art. 2 del Trattato che la istituisce, la Comunità economica europea ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità ed una espansione continua ed equilibrata, il che non si può ormai più concepire senza una lotta efficace contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi, né senza il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la protezione dell'ambiente». In altre parole, la Comunità europea si propone di proteggere l'ambiente per garantire l'armonia e l'equilibrio dell'«espansione continua» e dello «sviluppo delle attività economiche».

³⁵ Sul principio di integrazione, v. da ultimo F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, numero speciale 2/2023, 561 ss. Sulle difficoltà che caratterizzano l'attività di integrazione, v. L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano 2002, 42 ss.: «"rendere più verdi" le politiche è un processo che si sviluppa solo lentamente, sempre che si sviluppi».

sociali con essa confliggenti³⁶. Sulla carta, nessuna delle tre componenti dello sviluppo sostenibile dovrebbe prevalere sulle altre³⁷, ma, in concreto, il «*liberal-market ethos*»³⁸ che caratterizza l'Unione ha fatto sì che in sede di bilanciamento si affermasse una «primazia economica»³⁹ a danno dei due restanti «pilastri»: ciò è accaduto (e accade) frequentemente, ad esempio, nell'ambito dell'elaborazione delle politiche commerciali⁴⁰ o delle politiche fiscali e di bilancio

³⁶ La definizione di «sviluppo sostenibile» comunemente accettata è quella fornita dal rapporto *Our Common Future* elaborato nel 1987 dalla Commissione mondiale su ambiente e sviluppo istituita in seno alle Nazioni Unite e presieduta dal Primo Ministro Norvegese Gro Harlem Brundtland: «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». Il tema è stato ampiamente trattato dalla dottrina. *Ex plurimis*, v. almeno F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli 2010.

³⁷ Sulle tre componenti dello sviluppo sostenibile e sul differente peso di ciascuna di esse, v. da ultimo V. KARAGEORGOU, *The environmental integration principle in EU law: Normative content and functions also in light of new developments, such as the European Green Deal*, in *European Papers*, 1/2023, 159 ss, spec. 167: «(...) while it is agreed that sustainable development is structured around the three interrelated and complementary pillars of economic growth, social cohesion and environmental protection, there is a discussion concerning the weight that is given to each of them».

³⁸ Così si esprime E. BOMBERG, *Adapting form to function?: From economic to sustainable development governance in the European Union*, in W.M. LAFFERTY (ed.), *Governance for sustainable development. The challenge of adapting form to function*, Cheltenham-Northampton 2004, 90. A tale *ethos* si accompagnerebbe inevitabilmente, a detta dell'Autrice, una crescita insostenibile («unsustainable growth»).

³⁹ Così M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del convegno 28 gennaio 2022*, Napoli 2022, 247.

⁴⁰ E questo nonostante gli sforzi tesi ad integrare le esigenze ambientali negli accordi commerciali dell'Unione, ad esempio attraverso i c.d. *Trade*

dell'Unione⁴¹. D'altra parte, non si può fare a meno di notare che è proprio la crescita economica ad essere nominata prioritariamente dall'art. 3, paragrafo 3, TUE, quale componente imprescindibile dello sviluppo sostenibile (mentre il «miglioramento della qualità dell'ambiente» è menzionato da ultimo)⁴².

and sustainable development (TSD) chapters. Cfr. M. KETTUNEN, E. BODIN, E. DAVEY, S. GIONFRA, C. CHARVERIAT, *An EU Green Deal for trade policy and the environment: Aligning trade with climate and sustainable development objectives*, Brussels-London 2020: «On paper EU trade policy puts a great emphasis on trade being a vehicle for sustainable development, including by supporting the delivery of global objectives for human and labour rights, environment and climate change. However, the existing evidence demonstrates that a net positive contribution of the EU trade to sustainable development – going beyond the economic and addressing also the environmental and social aspects – is as yet far from being achieved. Therefore, there is an urgent need to find ways to make EU trade and its impacts on global value chains more sustainable».

⁴¹ Cfr. T. GROSSI, A. LISCAI, L. RAYNER, *Revised EU economic governance: are the EU Commission's proposals socially just and environmentally sustainable?*, Bruxelles 2023, dove si mette in evidenza che «long-term environmental and social sustainability objectives are secondary in the proposals to medium-term fiscal sustainability, and there is limited recognition of the interplay between them». Vedasi anche F. ROLANDO, *op. cit.*, 566, ove, in relazione ai c.d. *impact assessments* operati dalla Commissione europea nell'ambito della predisposizione di una proposta legislativa, si evidenzia quanto segue: «In molti casi, nelle valutazioni di impatto fin ora eseguite non vi è alcun riferimento agli effetti ambientali della proposta». D'altronde, che i «mille e un conflitti quotidiani tra interessi ambientali e altri interessi, la maggior parte dei quali continua a tradursi in sconfitte per l'ambiente» avrebbero costituito in futuro «la minaccia più grave all'ambiente della Comunità» fu già ben evidenziato da L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano 2002, 248.

⁴² Sulla dubbia compatibilità tra capitalismo neoliberale e autentica sostenibilità ambientale (non ridotta, cioè, a semplice «narrazione») v. A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino 2021, 53: «(...) il capitalismo degli ultimi decenni ha un cognome e un nome ben preciso.

Il nuovo obiettivo della salute degli ecosistemi parrebbe collocarsi al di fuori di tale schema, giacché l'esigenza di salvaguardare gli equilibri propri della biosfera viene in rilievo indipendentemente dalla sussistenza di eventuali interessi economici contrapposti. Questi ultimi, pertanto, dovrebbero "cedere il passo" dinanzi al nuovo *target*, permettendo così il consolidarsi di una inedita «primazia ecologica»⁴³.

Emerge, anche in questo caso, un problema di conciliabilità tra un modello accolto nei Trattati, che trova il suo perno nell'obiettivo "economicistico" dello sviluppo sostenibile, e un modello differente, rinvenibile nel *Green Deal* e nei provvedimenti che ne danno svolgimento⁴⁴, in-

Capitalismo neoliberale. Un capitalismo il cui programma di azione sta progressivamente incorporando e metabolizzando la narrazione della sostenibilità ambientale e sociale dello sviluppo nella forma di "opportunità che nascono dalle tragedie", di una "resilienza trasformativa", capace di rendere l'esistente meno permeabile ai fenomeni negativi affinché questi "siano meno frequenti e meno intensi".

⁴³ Vedasi E. CHITI, In motu. *L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 183, spec. 189.

⁴⁴ Per questo motivo, il *Green Deal* europeo è stato descritto in dottrina come elemento "destabilizzante" dal punto di vista costituzionale. V. anche in questo caso E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 1/2022, 37: «The Commission is bringing into the EU legal system a number of legislative proposals inspired by a policy principle which is difficult to reconcile with the EU constitutional framework, without acknowledging the conflict or explaining how it could be solved. From this point of view, the EGD is not operating, at least for the moment, as a regulatory initiative harmoniously fitting into the overall constitutional framework. Quite the contrary; the EGD is operating as a genuinely destabilizing force, one generating legal conflicts between the consolidated objectives of the European substantive constitution and the emerging goal

centrato sulla salute ecosistemica e, dunque, su una sostenibilità autenticamente ecologica⁴⁵.

La Costituzione economica europea pare sottoposta ad una vera e propria torsione in ragione della transizione verde e degli atti di diritto derivato che la promuovono. Un attrito che rappresenterà certamente un problema per l'Unione, dinanzi alla quale si aprono strade alternative, tra le quali una (improbabile) revisione dei Trattati, volta ad accogliere in sede primaria gli spunti rinvenibili nel *Green Deal*, oppure una interpretazione delle nuove disposizioni di diritto derivato che sia conforme ai principi e agli obiettivi che compongono storicamente la Costituzione economica europea⁴⁶. Ciò significherebbe, però, ricondurre l'obiettivo della salute degli ecosistemi nell'alveo dello sviluppo sostenibile e della logica mercatista che (almeno in sede europea) lo permea, determinandone un inevitabile depotenziamento. Diverso sarebbe, come pure qualcuno suggerisce, intendere il pilastro-ambiente «non

of ecosystems' biodiversity, without providing any legal or institutional tool for their resolution».

⁴⁵ V. ancora E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2/2022, 468 ss, spec. 472-473: «Non sono la crescita economica e il mercato a dover essere sostenibili, quanto, piuttosto gli stessi ecosistemi. Alla tradizionale integrazione della tutela ambientale all'interno delle discipline proconcorrenziali dell'Unione, in altri termini, si affianca la protezione della integrità degli ecosistemi in quanto tali».

⁴⁶ L'ipotesi è comunque presa in considerazione in E. CHITI, *In motu*, cit., 187: «L'obiettivo [della salute degli ecosistemi], in particolare, sarebbe coerente con la logica di fondo del principio dello sviluppo sostenibile, sia perché quest'ultimo è sufficientemente elastico da riferirsi a nozioni ampie di ambiente, sia perché la salute degli ecosistemi può essere integrata nelle politiche orientate allo sviluppo economico, che rappresenta, nell'attuale costruzione del principio, l'elemento realmente distintivo dello sviluppo sostenibile».

già come un limite esterno al libero svolgimento delle attività economiche, ma innanzitutto come una variabile interna (e presupposta) alle stesse traiettorie di sviluppo»⁴⁷; in altre parole, come un limite interno alla libertà di iniziativa economica, la quale andrebbe esercitata *ab initio* “in senso ambientale” (configurandosi, cioè, come una sorta di “libertà di iniziativa economico-ambientale”). Si tratterebbe di un’interpretazione evolutiva – la cui ammissibilità sarebbe tutta da valutare⁴⁸ – che finirebbe per aggiornare (se non per riscrivere) il contenuto dello sviluppo sostenibile, andando a condensare in un solo pilastro le esigenze economiche e quelle ambientali⁴⁹.

⁴⁷ Così A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di diritti comparati*, 2/2022, 395 ss, spec. 404-405. Sul punto, v. anche E. BRUTI LIBERATI, *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell'emergenza ucraina*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2022, 6-7, in cui si evidenzia come il «valore della sostenibilità della crescita economica (...) [cessi] di essere un limite meramente esterno delle politiche finalizzate alla crescita per divenire un elemento intrinseco delle stesse, e che oggi viene espressamente qualificato anche come interesse pubblico prevalente nella comparazione con gli altri interessi pubblici rilevanti».

⁴⁸ Celebri le critiche rivolte all’istituto dell’interpretazione evolutiva da uno dei massimi giuristi italiani del Novecento: S. ROMANO, *Interpretazione evolutiva*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947. 119 ss. Più in generale sull’interpretazione della Costituzione – posto che di Costituzione possa parlarsi in relazione ai Trattati europei – vedasi E. DI SALVATORE, *Interpretazione e nozioni della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2023, 1 ss, spec. 10, ove si mette in guardia dalla tendenza ad intendere l’elasticità della Costituzione quale duttilità in funzione del suo mutamento. Piuttosto, l’elasticità andrebbe intesa quale portato naturale della normatività della Costituzione. La Costituzione, cioè, è elastica giacché, tramite l’interpretazione, è possibile di ciascuna disposizione sviluppare diverse ipotesi normative.

⁴⁹ Sulla possibilità di adottare «una diversa interpretazione del principio dello sviluppo sostenibile» alla luce delle disposizioni che trovano il loro fondamento nel *Green Deal* europeo, v. M. MONTEDURO,

L'ultima parola potrà spettare, con buona probabilità, alla Corte di giustizia, dinanzi alla quale non si può escludere che giungeranno alcune delle misure “verdi” responsabili dell'attuale frizione con la *europäische Wirtschaftsverfassung*.

3. *Transizione ecologica e Costituzione economica nella dimensione nazionale*

Manifestazione principale del carattere sovranazionale dell'Unione europea è la capacità di vincolare *ratione materiae*, per mezzo di atti autoritativi, non solo i Paesi membri, ma anche le persone (fisiche e giuridiche) ivi operanti; ciò in ragione della delega all'esercizio di poteri sovrani (o, se si vuole, di governo) che ciascuno Stato conferisce all'en-

*Riflessioni sulla 'primazia ecologica', cit., 225-226. C'è chi, però, mette in guardia da operazioni simili, che spesso nascondono una certa insofferenza nei riguardi della “rigidità” dei Trattati, visti come “un impedimento da aggirare” per il tramite di interpretazioni o formulazioni normative creative. Così P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, op. cit., 472: «Core provisions of the Treaties were given hitherto unforeseen interpretations without any effective institutionalized control. In case of difficulties or even political and economic failure, such a shaky constitutional basis might also conceal responsibilities for the economic risks undertaken. We hold that the Treaties should matter; they are not just an impediment to be circumvented by creative legal drafting, updating an inconvenient webpage or through tweeting whatever suits a particular constituency. Replacing a sound modification of the legal foundations by diplomatic bargaining is not a sign of constitutional maturity. Constitutional change should appear unbiased, stand public scrutiny, and hold also beyond the ongoing or imminent crisis». In ogni caso, sulla modificabilità dei trattati (solo) per mezzo dell'ordinaria procedura di revisione, v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 8 aprile 1976, causa C-43/75, *Defrenne c. Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56, par. 58.*

tività sovraordinata al momento dell'adesione⁵⁰. Per questo, la transizione ecologica e la sua implementazione non si esauriscono sul piano europeo, ma debordano da questo, trovando ampio sviluppo a livello nazionale. D'altronde, l'accesso ai fondi messi a disposizione dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, "cuore" del *Next Generation EU*, sono subordinati, come noto, alla predisposizione di Piani nazionali che tengano in debito conto le esigenze "verdi" esplicitate nel *Green Deal* europeo. Non fa eccezione l'Italia, che dedica alla transizione ecologica un'intera missione, la numero due, del suo Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il coordinamento delle misure ivi previste con gli obiettivi di neutralità climatica è assicurato dal Piano per la transizione ecologica (PTE), approvato dal CITE⁵¹ nel 2022. In entrambi i documenti menzionati si rinviene una definizione di transizione ecologica che disvela una certa emancipazione dalle dinamiche di mercato; essa è ritenuta «alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo» ed ha il fine di «mitigare le minacce a sistemi naturali e umani», messi in pericolo dal cambiamento climatico⁵². Si tratta di un processo che «si pone

⁵⁰ A proposito dell'insussistenza di "cessioni di sovranità" e della configurabilità, semmai, di una delega all'esercizio di poteri sovrani (che è cosa ben diversa dalla prima, non implicando alcuna disintegrazione della sovranità), v. H.P. IPSEN, *Europäische Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, 74 ss.

⁵¹ Comitato interministeriale per la transizione ecologica, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 4 del d.l. 1 marzo 2021, n. 22, recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri".

⁵² Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani", approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021, 120. Non sono pochi i contributi che indagano il rapporto intercorrente tra PNRR e transizione ecologica. *Ex plurimis*, v., peraltro in senso particolarmente critico, P.L.

come obiettivo il riequilibrio della relazione, oggi compromessa, tra lo sviluppo della società e l'ecosistema del pianeta, tra l'uomo e l'*oikos*, la "casa comune" cui fa riferimento l'etimologia del termine "ecologia". Una transizione implica l'avvio di mutamenti di lungo periodo, necessariamente correlati ad altri processi analoghi che riguardano più campi del rapporto tra società umane ed ecosistemi: la demografia; l'economia; l'agricoltura; l'industria e la produzione-distribuzione-consumo di beni e servizi; l'energia»⁵³. I propositi e le strategie presentano una inevitabile (per quanto parziale) analogia con quanto cristallizzato nel *Green Deal*: occorre abbattere ed assorbire quanta più anidride carbonica possibile, favorendo tale processo tramite un imponente intervento pubblico nell'economia, affinché siano salvaguardati gli ecosistemi con i quali l'uomo entra in relazione e la cui integrità è funzionale alla sopravvivenza dello stesso sulla Terra.

Occorre chiedersi in che termini tali obiettivi, ispirati ad un'idea "verde" di economia e normati per mezzo dei provvedimenti attuativi del PNRR, si relazionino con i principi e i valori che fondano la Costituzione economica italiana. Questa, a differenza della sua omologa europea,

PETRILLO, A. ZAGARELLA, *La transizione ecologica nel PNRR tra climate tagging e do not harm*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2/2022, 71 ss, nonché S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1/2021, 198 ss. In generale, i volumi dedicati al Piano nazionale di ripresa e resilienza sono ormai numerosi. *Ex plurimis*, si vedano D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino 2023 e G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Roma 2023.

⁵³ Piano per la transizione ecologica (PTE), approvato con delibera del Comitato interministeriale per la transizione ecologica n. 1 dell'8 marzo 2022, 9.

non si presenta come funzionale alla sola garanzia di efficienza di un mercato interno basato sulla libera concorrenza⁵⁴. La *italiänische Wirtschaftsverfassung*, infatti (come d'altronde il resto delle disposizioni della Carta fondamentale), è il frutto del compromesso raggiunto in Assemblea costituente tra forze politiche le cui convinzioni, specie in campo economico, non avrebbero potuto essere più distanti: i poli opposti del dirigismo togliattiano e del liberismo einaudiano trovarono il punto di equilibrio in un modello di economia mista – seppur vincolato al modo di produzione capitalistico – che trova espressione nell'andamento gaussiano del Titolo III della prima parte della Costituzione, oscillante tra il riconoscimento di ampi spazi di libertà in campo economico e la previsione di clausole generali idonee a circoscriverli, a garanzia del “progetto” sociale esplicitato nell'art. 3, secondo comma, Cost⁵⁵. Di qui

⁵⁴ Sul carattere funzionale della *Wirtschaftsverfassung* europea e sulla complessa questione della sua compatibilità con «le strutture costituzionali (economiche) interne» agli Stati membri, v. E. DI SALVATORE, *Il principio di libertà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano 2006, 93 ss. Con specifico riguardo al problema della sintonia (o meno) tra Costituzione economica italiana e modello accolto dai Trattati europei, v. sempre *ivi*, nt. 15.

⁵⁵ Per una ragionata ricostruzione del dibattito svoltosi in Assemblea costituente, v. *ex plurimis* G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione* (1992), ora in ID., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna 2015, 297 ss., spec. 308, ove l'A. sottolinea come «nella cultura dei costituenti, il mercato fosse tendenzialmente un disvalore, difeso soltanto perché inesorabilmente accoppiato alla libertà politica»; solo più tardi, «grazie principalmente all'ingresso da noi dei principi comunitari, il mercato – inteso come competizione e concorrenza – [è] stato acquisito nella sua valenza positiva di promotore di efficienza economica e organizzativa»; da ultimo, l'illustre Autore evidenzia come «la Costituzione scritta sia perfettamente in grado di ospitare questa aggiornata visione e di offrirle anzi più spazi per farsi valere». Sullo stretto rapporto intercorrente tra la

il carattere flessibile, elastico (ma non ambiguo, né vago)⁵⁶ della Costituzione economica italiana, che ha permesso nel tempo di conferire il crisma della legittimità ad interventi di tenore opposto: si pensi, da un lato, alla massiccia programmazione di fine anni '60 e, dall'altro lato, alle liberalizzazioni “a tappeto” degli anni '90.

Di primo acchito, siffatta malleabilità sembrerebbe scongiurare attriti con le strategie e gli obiettivi della transizione ecologica come tradotta nella dimensione nazionale. Tuttavia, al fine di ulteriormente facilitare l'integrazione delle esigenze ecologiche nell'ordinamento (anche costituzionale) italiano, il Parlamento ha varato una riforma costituzionale, approvata con l. cost. n. 1/2022, volta ad integrare il contenuto degli artt. 9 e 41 Cost. Nel primo è stato inserito un nuovo terzo comma, il quale oggi prevede

Costituzione economica italiana (in particolare l'art. 41) e il “progetto” sociale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., v. F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino 2022, 40 ss.

⁵⁶ Ha recentemente evidenziato questo aspetto E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell'art. 41*, in *DPCE online*, 2/2022, 1125 ss. Contra, v. E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, p. 303, ove l'art. 41 è etichettato quale «norma [...] indeterminata nel suo nucleo politico centrale, anfibia, suscettibile cioè di essere sviluppata in due direzioni opposte e sottoposta, in fatto, a particolare tensione da parte delle forze politiche». L'eventuale adesione alla posizione che nega il carattere ambiguo dell'art. 41 non deve indurre, però, a sottovalutare la «relativa doppiezza dell'atteggiamento della Costituzione stessa nei confronti dell'economia»; infatti, «il buon funzionamento del modo di produzione capitalistico accolto (nella forma dell'“economia mista”) dalla Costituzione è inteso sia come condizione di fatto del progresso sociale (...), sia come suo potenziale ostacolo, come quello che consente la produzione di diseguaglianze di fatto che la Costituzione vorrebbe invece cancellare». Così M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, cit., 384.

il dovere in capo alla Repubblica di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», nonché una riserva di legge avente ad oggetto la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali; nell'art. 41, invece, è stato da un lato introdotto un riferimento alla salute e all'ambiente nell'elenco dei limiti all'iniziativa economica privata di cui al secondo comma e, dall'altro lato, è stata estesa la possibilità – contemplata dal terzo comma – di prevedere per legge programmi e controlli volti ad indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini «ambientali» oltre che sociali⁵⁷.

La riforma, dunque, va ad incidere anche sul pilastro che sorregge il modello di sviluppo accolto nella Carta fondamentale, ovvero l'articolo in cui si riconosce la libertà di iniziativa economica privata, prevedendone al contempo i limiti. Si tratta della disposizione-cardine della Costituzione economica italiana e per questo si concentrerà brevemente l'attenzione sulle menzionate modifiche, tentando di comprendere se queste siano effettivamente in grado di grado di introdurre «la logica della transizione» nell'ordito costituzionale repubblicano⁵⁸.

In via preliminare, va evidenziato come sia stata la Corte costituzionale, a più riprese, a valorizzare “in senso am-

⁵⁷ La riforma degli artt. 9 e 41 Cost. ha dato il via ad un intenso dibattito dottrinale sviluppatosi nelle più variegata sedi scientifiche. Tra i contributi apparsi in rivista, v. *ex plurimis* E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 1 ss. Numerosi anche i volumi collettanei dedicati all'argomento. Tra i tanti, si segnala il già citato AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del convegno 28 gennaio 2022*, Napoli 2022, che raccoglie contributi di autorevoli giuristi pubblici.

⁵⁸ Come sembrerebbe ritenere M. MILANESI, *Il ritorno dello Stato programmatore: transizione ecologica, riforma dell'art. 41 Cost. e nuovi modelli d'intervento pubblico*, in *Ambienteditto.it*, 3/2023, 1.

bientale” i principi-valvola inseriti dai Costituenti nell’art. 41: si fa riferimento qui all’«utilità sociale», in danno della quale l’iniziativa privata mai può esercitarsi, e ai «fini sociali» verso i quali l’attività economica (pubblica e privata) può essere orientata. Quanto alla prima, il giudice delle leggi ha più volte sottolineato che ad essa «non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente intesi alla tutela dell’ambiente»⁵⁹; quanto, invece, ai secondi, la Corte ha parimenti rimarcato come la loro menzione consenta «una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all’assetto concorrenziale del mercato garantito», quali sono, ad esempio, gli interessi connessi alla protezione dell’ambiente⁶⁰.

A fronte di una simile potenzialità espansiva dei concetti-valvola, è legittimo interrogarsi sulla portata – e dunque anche sull’utilità nella prospettiva della transizione ecologica – della riforma “in senso ambientale” dell’art. 41 Cost. Come è stato da più parti sottolineato, sarebbe scorretto sostenere che l’intervento di modifica sia *inutiliter datum*: ogni revisione costituzionale, oltre a scontare la volontà del legislatore di «modificare l’ordinamento giuridico per come esso è»⁶¹, comporta che le nuove disposizioni «vivano entro il sistema» e «siano passibili di essere interpretate

⁵⁹ Corte cost., sent. 14 giugno 2001, n. 190, punto 4 del *Cons. in dir.* Vedasi anche similmente Corte cost., sent. 3 giugno 1998, n. 196.

⁶⁰ Corte cost., sent. 22 luglio 2010, n. 270, punto 9 del *Cons. in dir.* Vedasi anche Corte cost., sent. 15 dicembre 2016, n. 267, dove si sottolinea, al punto 1 del *Cons. in dir.*, come «i condizionamenti all’attività economica dovrebbero essere articolati in modo da permettere il raggiungimento di finalità sociali e di benessere collettivo».

⁶¹ M. BENVENUTI, *La revisione dell’articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 59 ss., spec. 66 ss.

sistematicamente»⁶²; in una diversa prospettiva, debitrice della concezione häberliana di Costituzione *als Kultur und kultureller Prozeß*⁶³, «l'integrazione del dettato costituzionale presenta diverse potenzialità espansive perché si apre ad un processo di comunicazione con la realtà che finisce per condizionare e da cui è, a sua volta, condizionata»⁶⁴.

L'esito più rilevante dalla revisione dell'art. 41 Cost. sembrerebbe essere l'esplicitazione e, dunque, la completa autonomizzazione dell'ambiente come limite negativo (secondo comma) e come limite positivo (terzo comma) rispettivamente dell'iniziativa economica privata e dell'attività economica pubblica e privata. In altre parole, oggi gli operatori del diritto non sono più chiamati a ricavare i suddetti limiti in via interpretativa, facendo leva sui già noti principi-valvola, ma possono trovare un solido "appiglio" costituzionale, il quale finisce per essere, così, anche una garanzia contro un possibile *révirement* giurisprudenziale⁶⁵.

Tuttavia, al netto di ciò, si fatica a ravvisare nella riforma dell'art. 41 Cost. quegli aspetti rivoluzionari che pure in molti hanno evidenziato. Innanzitutto, non si comprende come e perché l'inserimento di "salute" e "ambiente" tra i limiti "esterni" all'iniziativa privata dovrebbe dar luogo ad una gerarchizzazione degli interessi ivi richiamati, con i due nuovi limiti a prevalere incondizionatamente,

⁶² E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione*, cit., 2.

⁶³ A proposito della quale vedasi almeno P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura* (trad. it.), Roma 2001, nonché ID., *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin 1998.

⁶⁴ V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2023, 3.

⁶⁵ Ad evidenziare tale esito è E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione*, cit., 20.

se non ricorrendo all'argomento che poggia sull'ordine di menzione degli stessi nel secondo comma⁶⁶. Più che di «nuova assiologia compositiva»⁶⁷, dovrebbe discorrersi, più semplicemente, di un possibile restringimento del margine di apprezzamento del legislatore (ed eventualmente della Corte costituzionale) in sede di bilanciamento⁶⁸. In tale occasione, la tutela ambientale dovrà, in ragione della sua esplicitazione, assumere lo stesso rilievo degli altri interessi considerati (economici, sociali e così via)⁶⁹, senza

⁶⁶ Critica nei riguardi della tesi che ravvisa nel nuovo secondo comma dell'art. 41 una gerarchizzazione degli interessi in gioco è L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 188 ss., spec. 199: «(...) l'integrazione dei limiti dell'art. 41, comma 2, Cost. che qui si commenta o intende creare una "gerarchia" che però non sembra praticabile, anche sulla base del percorso giurisprudenziale sopra richiamato [si fa riferimento qui al bilanciamento suggerito dalla Corte costituzionale nel caso Ilva, affrontato nel medesimo paragrafo del contributo citato], oppure si limita a fotografare l'esigenza "contingente" di etichettare in modo vistoso con il marchio "green" un sistema costituzionale (...)» Parimenti critico nei riguardi della supposta gerarchizzazione è D. GRIFONI, *Il concetto di "utilità ambientale" nell'art. 41 Cost.*, in *Ambienteditto.it*, 3/2022, 7-8.

⁶⁷ Si riportano qui le parole dei giudici del Cons. Stato, VI sez., sent. 7 settembre 2022, n. 8167, punto 3.5 del *Cons. in dir.*

⁶⁸ Sul punto, v. B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'art. 41 della Costituzione in materia di ambiente*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 167, il quale ravvisa «il rischio della tirannia di un diritto sugli altri, che la Corte costituzionale ha più volte evocato, segnalando la necessità di un ragionevole bilanciamento, piuttosto che di rigide gerarchie». Tuttavia, al contempo, l'Autore non crede «che questi rischi si concretizzeranno: l'esigenza di un ragionevole bilanciamento si imporrà anche nel futuro e la modifica alla Costituzione avrà probabilmente l'effetto di incidere su questo bilanciamento, assicurando all'ambiente una tutela un po' più forte».

⁶⁹ C'è chi ritiene, invece, che la previsione del nuovo limite valga ad affermare l'esistenza di «un primato (...) che costringe l'interprete ad un

che alcuno di essi vada a porsi sin dal principio quale «tiranno» nei riguardi degli altri⁷⁰.

Non dovrebbe, inoltre, passare sotto traccia la mancata inclusione degli «ecosistemi» e della «biodiversità» (che pure il terzo comma dell'art. 9 menziona) tra i limiti “negativi” alla libertà d'intrapresa economica⁷¹. Omissione che, anche in ragione delle pronunce del giudice delle leggi ove si evidenzia la differenza di contenuto intercorrente tra questi termini⁷², rischia di condurre all'assurda esclusione

bilanciamento fondato sulla consapevolezza della priorità dell'ambiente». La novella costituzionale, pertanto, finirebbe per «delineare la subordinazione della libertà di iniziativa economica alle esigenze di tutela di salute e ambiente». Così V. DE SANTIS, *op. cit.*, 17-18.

⁷⁰ Sulla scia di quanto sostenuto in Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85, punto 9 del *Cons. in dir.*: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». Sull'inammissibilità – proprio alla luce della sentenza menzionata – di una gerarchia valoriale di sorta tra i limiti di cui al secondo comma dell'art. 41 v. M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 4/2022, 811.

⁷¹ Sottolineano tale mancanza, tra gli altri, E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione*, cit., 20-21 e E. MOSTACCI, *op. cit.*, 1129.

⁷² Vedasi *supra*, nt. 10. Più in generale sulla differenza di contenuto intercorrente tra i lemmi inclusi nel nuovo terzo comma dell'art. 9 (e non interamente richiamati tra i “nuovi” limiti di cui art. 41), v. M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla ‘primazia ecologica’*, cit., 257, secondo il quale «non si tratta (...) di sinonimi, di endiadi, di superfetazioni verbali. Ancora una volta, il dato linguistico non dovrebbe essere frettolosamente derubricato a un profilo meramente nominalistico».

di tali fattori dal novero dei limiti (autonomi) all'iniziativa economica del privato.

Per quanto concerne l'integrazione dei «fini sociali» con quelli «ambientali» di cui al terzo comma, la portata rivoluzionaria di tale modifica⁷³ potrebbe ammettersi soltanto se si accedesse alla tesi che ravvisa in essa una funzionalizzazione *ab initio* dell'iniziativa economica privata in senso ambientale. Tuttavia, si tratterebbe di un'asserzione non accettabile, giacché la disposizione, come autorevolmente sostenuto, non determina alcuna funzionalizzazione, ma, semmai, una semplice condizionabilità dell'attività economica pubblica e privata a fini ambientali⁷⁴, subordi-

⁷³ Cfr. F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 795, per il quale la modifica apportata al terzo comma dell'art. 41 «sembra potersi giudicare come una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese».

⁷⁴ R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 846 ss., spec. 858, ove l'Autrice, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, evidenzia come i programmi e i controlli di cui discorre l'art. 41, terzo comma, Cost. non debbano «essere tali da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta, sacrificando le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative». Vale, a questo proposito, l'insegnamento di A. PACE, *Libertà di iniziativa economica*, in ID., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, Padova 1992, 458, secondo il quale «se si ritiene che tra le attività economiche private rientrino quelle che costituiscono lo svolgimento della libertà di iniziativa (...), la conclusione è evidente: la previsione di «fini sociali» da perseguire con programmi e controlli non può implicare negazione di quella libertà». Vedasi anche Corte cost., sent. 9 aprile 1963, n. 39, nella quale i giudici hanno avuto modo di ribadire che la riserva di legge di cui al terzo comma dell'art. 41 ha lo scopo di «circoscrivere il controllo e di disciplinarne l'esercizio, allo scopo di evitare che – attraverso la indefinita espansione del controllo stesso – venga annullato il *diritto primario di libertà* garantito dalla Costituzione» (corsivo nostro). Sull'impossibilità di procedere ad una funzionalizzazione

nata all'approvazione (del tutto eventuale)⁷⁵ di una legge che determini programmi e i controlli opportuni⁷⁶.

Si può concludere la presente disamina rilevando come tra gli obiettivi e le strategie della transizione ecologica da un lato e i principi e i valori della Costituzione economica dall'altro sussista una compatibilità solo parziale, che la recente riforma dell'art. 41 non ha contribuito a superare. Certamente, il massiccio intervento pubblico che la transizione impone (e che prende principalmente le forme dell'incentivazione economica delle attività produttive a basso impatto climatico e della disincentivazione di quelle ad elevata impronta di carbonio)⁷⁷ sarebbe stato possibile

ab initio della libertà di impresa anche «per effetto del diritto comunitario» v. A. ZITO, *Mercati (regolazione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano 2010, 807.

⁷⁵ Cfr. di nuovo R. NIRO, *op. loc. cit.*, dove si mette in luce come il terzo comma si limiti ad attribuire «alla legge il compito (*la facoltà*) di determinare i programmi e i controlli opportuni». Sulla stessa linea V. DE SANTIS, *op. cit.*, 31: «il rinnovato art. 41 Cost. sancisce il ritorno dell'interesse pubblico e pone le basi per una *possibile* espansione dell'intervento dello Stato nell'economia». *Contra*, M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 178: «Nell'ambito dei rapporti economici l'intervento pubblico è costituzionalmente *doveroso*, visto che il terzo comma dell'art. 41 Cost. non stabilisce che la legge “può” determinare, bensì che la legge “determina” programmi e controlli». I corsivi nelle citazioni sono nostri.

⁷⁶ Il fatto che un'eventuale programmazione a fini ambientali debba necessariamente assumere la forma della legge «potrebbe dare una ulteriore indicazione circa la necessità di una democratizzazione della pianificazione tanto economica quanto ambientale ed un recupero delle decisioni legate all'attuazione del PNRR al circuito Parlamento-Governo». Così M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2021, 120-121.

⁷⁷ Si tratta di quei «vantaggi» e di quelle «punizioni» di cui già discorreva

sotto la vigenza del “vecchio” art. 41, terzo comma e, a maggior ragione, è ammissibile oggi in ragione della nota esplicitazione dei «fini ambientali». Tuttavia, se la transizione ecologica corrisponde anche all’instaurazione di un’«economia per l’ambiente», nel cui contesto la libertà d’impresa deve connotarsi in senso ecologico sin dal suo primo esercizio, allora (anche) la Costituzione economica italiana finisce per mostrare i suoi limiti (controlimiti?) dinanzi ai propositi, questi sì rivoluzionari, della transizione⁷⁸. In altre parole, non sembrerebbe esservi spazio, neppure nel vigente quadro costituzionale, per quella “libertà di iniziativa economico-ambientale” cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente.

4. *Per concludere: convergenze e divergenze*

La transizione ecologica, concetto riversatosi “a cascata” dall’ordinamento internazionale in quello europeo e da

V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 904 ss.

⁷⁸ Cfr. M. IANNELLA, *L’European Green Deal e la tutela costituzionale dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 24/2022, 188: «Non solo non risultano accolte le suggestioni di una primazia ecologica pure presenti in alcuni degli strumenti che compongono l’EGD, ma l’assetto conserva l’impostazione di un bilanciamento di interessi rimesso ad una valutazione del decisore pubblico. (...) Si tratta (...) sempre di un approccio “in negativo”, in cui l’ambiente opera da limite all’economia, nell’ottica della contrapposizione di interessi». Vedasi sul punto anche G. AZZARITI, *Tutela dell’ambiente in Costituzione*, in *Lo Stato*, 1/2022, 185 ss., spec. 190, ove l’Autore si chiede se sia sufficiente l’aggiunta di «due paroline» nell’art. 41 per «cambiare il modello di sviluppo e riconoscere che la crescita non può essere parametrata esclusivamente dalle ragioni dello sviluppo e del profitto, ma fondata su quel super-parametro che i nostri amici andini hanno chiamato il principio del *buen vivir*».

quest'ultimo negli ordinamenti degli Stati membri, implica un radicale ripensamento del modello di sviluppo in tutti i contesti in cui essa trova accoglimento; la sua *juridification* si sostanzia nella creazione di obblighi in capo agli apparati pubblici e alle imprese, cui si richiede uno sforzo considerevole in termini di impiego di risorse e stravolgimento delle dinamiche dei processi produttivi; il tutto in nome di una decarbonizzazione funzionale all'integrità degli ecosistemi e, da ultimo, alla sopravvivenza della specie umana. La transizione (*recte*: ciascun *corpus* normativo teso ad innescare tale processo) entra in relazione con contesti costituzionali dai caratteri diversi. In particolare, è la Costituzione economica, ovvero l'insieme delle disposizioni che stabiliscono *ex ante* gli spazi dell'intervento pubblico nell'economia, a "soffrire" maggiormente la comparsa delle nuove eco-regole negli ordinamenti giuridici nazionali e sovranazionali.

Tale "insofferenza costituzionale" assume tratti differenti a seconda delle peculiarità delle Costituzioni economiche coinvolte. Quella europea appare interamente servente al mercato interno e al suo corretto funzionamento, ispirato alla libera concorrenza; quella italiana, invece, è frutto di un compromesso politico e accoglie nel suo seno molteplici clausole-valvola in grado di legittimare modelli di sviluppo posti agli antipodi (dalle programmazioni alle liberalizzazioni), purché rispettosi dei principi di libertà, democrazia e uguaglianza che fondano l'esperienza costituzionale repubblicana⁷⁹.

⁷⁹ Cfr., con specifico riguardo ai limiti che incontrano le forme di direzione programmata dell'economia, M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1987, 1113, spec. 1123, dove l'Autore pone proprio l'accento sull'esigenza di garantire che «l'agire dei pubblici poteri finalizzato al perseguimento di obiettivi sostanziali di

Gli obiettivi ecologici sanciti dal *Green Deal* europeo paiono ad oggi radicalmente incompatibili con la *European economic constitution*, che da un lato non sembra lasciar spazio a interventi pubblici tanto estesi quanto quelli resi necessari dalla transizione e, dall'altro lato, pare ancora saldamente fondata sulla sostenibilità del solo sviluppo (*recte*: della sola crescita) e non già dell'ambiente, né tantomeno degli ecosistemi.

Le strategie e i propositi “verdi” riscontrabili negli atti normativi che danno il via alla transizione nel nostro Paese presentano, invece, una compatibilità parziale con la Costituzione economica italiana. Quest'ultima, oggetto di recenti modifiche “chirurgiche” ad opera del legislatore costituzionale, certamente non si oppone ad estesi interventi della mano pubblica volti a facilitare il processo di decarbonizzazione (senza che ciò sfoci in una pianificazione di stampo autoritario), ma, similmente alla *Wirtschaftsverfassung* europea, non sembrerebbe spingersi fino al punto da permettere una funzionalizzazione “in senso ambientale” della libertà d'impresa (*conditio sine qua non* per l'instaurazione di una vera “economia per l'ambiente”)⁸⁰. La possibilità di indirizzare tramite programmi e controlli l'attività economica privata a fini ambientali non vale certo a funzionalizzare *ab initio* l'intrapresa privata: ciò, infatti, implicherebbe una negazione della medesima libertà che l'art. 41 sancisce al primo comma.

sviluppo e di equità sociale» sia compatibile in particolare «con il sistema di libertà civili, sociali ed economiche costituzionalmente tutelate».

⁸⁰ M. IANNELLA, *op. cit.*, 189-190: «Entrambi gli ordinamenti si muovono ancora, primariamente, nell'ottica dell'ambiente come un limite o interesse avversario, rispetto all'iniziativa economica pubblica e privata, tentando di rinvenire una conciliazione o un adeguato sacrificio tra interessi».

Ciò che pare incontrovertibile è la forza dirompente e destabilizzante degli atti che promuovono la transizione ecologica a livello nazionale e sovranazionale: essi rappresentano un rilevante fattore esogeno di perturbazione dell'equilibrio costituzionale che non deve essere sottovalutato. Se i contrasti posti in evidenza non potranno essere ricomposti in sede interpretativa, occorrerà porre rimedio "a colpi di revisione" (dei trattati o della Costituzione) ovvero rivedere al ribasso gli obiettivi ecologici più ambiziosi. Questa sarebbe, però, la via non soltanto meno auspicabile, per gli ovvi motivi connessi alla sopravvivenza della specie umana sulla Terra, ma anche quella giuridicamente più complessa, in ragione dei sempre maggiori (auto)vincoli di matrice internazionale che limitano la discrezionalità del legislatore europeo e di quello nazionale in materia di contrasto ai cambiamenti climatici.

Il debito comune europeo, da Maastricht alla guerra

FEDERICO LOSURDO

SOMMARIO: 1. Introduzione. Globalizzazione e democratizzazione del debito. – 2. Il divieto di mutualizzazione del debito nel Trattato di Maastricht. – 3. La solidarietà finanziaria condizionata e asimmetrica. – 4. L'indebitamento comune dopo la pandemia. – 5. Conclusioni. Funzionalismo bellico ed economia di guerra.

1. *Introduzione. Globalizzazione e democratizzazione del debito*

Contrariamente ad un luogo comune consolidato, non sono stati i mercati finanziari a ingenerare il problema del debito pubblico, ma, all'inverso, l'accumulo dei debiti pubblici a contribuire alla creazione dei mercati finanziari "privati". Gli Stati moderni (e ancor prima alcune città-stato nell'epoca medioevale), allo scopo di provvedere alle loro funzioni essenziali (la conduzione di campagne militari, la costruzione di infrastrutture, l'industrializzazione e, specie dalla fine dell'Ottocento, lo sviluppo dei sistemi di *Welfare state*), funzioni che eccedevano le risorse ricavabili dalla tassazione interna, hanno iniziato ad indebitarsi¹. Al riguardo un ruolo fondamentale è stato svolto dalle Banche centrali, a cominciare dalla prima fondata nel 1694, la *Bank of England*, configurata come un'impresa privata a responsabilità limitata che prestava liquidità alla

¹ Si veda la documentata ricostruzione anche sul piano storico contenuta in B. EICHENGREEN e a., *In defense of public debt*, Oxford 2021.

Corona, ottenendo in garanzia una licenza ad emettere banconote aventi valore legale.

La progressiva trasformazione dei titoli di debito pubblico in beni mobiliari liberamente trasferibili e garantiti dalla loro facile convertibilità in denaro grazie all'intermediazione delle banche ha dato impulso allo sviluppo dei c.d. mercati finanziari "secondari", sempre più internazionalizzati nella forma in cui li conosciamo oggi. I mercati finanziari, alimentati dal ricorso all'indebitamento pubblico in forme sempre più spinte da parte degli Stati, hanno assoggettato questi ultimi a un potere di crescente *condizionamento*.

Da un lato, gli Stati, specie quelli che s'indebitano in una valuta straniera, hanno dovuto fronteggiare una controparte che si è *organizzata globalmente* attraverso comitati di obbligazionisti capaci di influenzare le politiche nazionali, in vista dell'obiettivo prioritario di ottenere la restituzione dei "*bond*" in loro possesso. In caso contrario, lo Stato poteva incorrere in un'interruzione improvvisa dei flussi di capitali con una destabilizzazione dell'economia interna.

Dall'altro lato, il condizionamento sugli Stati nazionali è diventato ancor più pervasivo, in ragione di una "democratizzazione" dei mercati borsistici, democratizzazione intesa come collocamento dei titoli di debito pubblico presso una platea vasta di piccoli e medi risparmiatori tramite le banche e gli investitori istituzionali. Con il risultato di ingenerare un *conflitto di interessi* interno al "popolo"². Se il cittadino, in qualità di *lavoratore*, è prima di tutto in-

² Su questa dialettica cittadino-risparmiatore W. STRECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano 2012 e C. CROUCH, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Bari-Roma 2014.

teressato a conservare i livelli qualitativi e quantitativi di protezione sociale acquisita, lo stesso cittadino, in qualità (anche) di *risparmiatore*, ha un interesse, mediato dalle grandi centrali finanziarie internazionali, alla solvibilità del debito pubblico dello Stato.

Oggi, come nel passato, uno Stato debitore è più o meno condizionato nell'esercizio della sua sovranità economica, finanziaria e, in ultima istanza, politica. In periodi storici neanche troppo lontani si poteva ricorrere persino alla forza militare a garanzia del pagamento del proprio credito (si può ricordare, a titolo di esempio, il blocco navale inglese e tedesco nei confronti del Venezuela dopo la rivoluzione del 1898)³.

2. *Il divieto di mutualizzazione del debito nel Trattato di Maastricht*

Nei trent'anni successivi alla Seconda guerra mondiale, il condizionamento finanziario sugli Stati era stato *frenato* dal sistema di Bretton Woods (1944) che aveva garantito che la gestione della produzione del denaro fosse assunta da organizzazioni governative e sottratta al controllo dei mercati. Tale sistema permetteva agli Stati nazionali di garantire controlli e regolamentazioni sui movimenti di capitali di natura speculativa, riuscendo in tal modo a proteggere le produzioni e le industrie nazionali ritenute più strategiche dagli effetti deleteri della concorrenza internazionale.

³ Per un approfondimento sul punto si veda ancora EICHENGREEN, cit., 45 ss.

Lo scudo di Bretton Woods ha consentito un equilibrio virtuoso tra la *costituzione micro-economica* del mercato comune, sotto l'autorità del diritto e della giurisprudenza sovranazionali, e la *costituzione macro-economica* sotto l'autorità prevalente degli Stati membri⁴. Quest'ultimi, mantenendo il controllo della leva monetaria e fiscale, hanno plasmato robusti sistemi di protezione sociale e progettato un vasto intervento pubblico sull'economia con finalità redistributive e di giustizia sociale. Questo equilibrio virtuoso è stato garantito anche dalla scelta strategica di posticipare la liberalizzazione della circolazione dei capitali dentro il mercato comune, oltre il periodo transitorio stabilito dal Trattato di Roma del 1957⁵.

Dopo la fine del sistema di Bretton Woods e il venir meno dei controlli statali sulla circolazione dei capitali, la condizionalità finanziaria è divenuta lo strumento principale con il quale operano alcune organizzazioni sovranazionali, ammantate del velo tecnocratico dell'*imparzialità*. Ci si riferisce sia alle pratiche di aiuti finanziari del FMI nel quadro dei programmi di aggiustamento sotto le insegne del *Washington consensus*, sia alle pratiche sperimentate nell'eurozona attraverso i vari meccanismi di "solidarietà finanziaria asimmetrica", dal Meccanismo europeo

⁴ Sulla costituzione economica comunitaria "duale" si veda il nostro *Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino 2016 anche per gli opportuni riferimenti bibliografici. Sulla costituzione economica tedesca F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della costituzione economica in Germania*, Milano 2015 e con un giudizio di valore più radicale A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma 2014.

⁵ Sulla libera circolazione dei capitali nello spazio europeo S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma 2021 e G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova 2017.

di stabilità (MES) fino al più recente *Next Generation EU* (NGEU)⁶.

Attraverso diverse tappe, il Serpente monetario (“avvitatosi” su sé stesso nell’arco di pochi anni) e il Sistema monetario europeo (SME), da subito indebolito dalla decisione assunta con l’Atto unico europeo di scongelare la circolazione dei capitali, si comincia a prefigurare un’unione monetaria tra gli Stati membri, al fine di erigere un rinnovato scudo difensivo nei confronti dei “poteri selvaggi” dei mercati finanziari.

L’ordine costituzionale di Maastricht, frutto di un compromesso tra interessi nazionali divergenti, compromesso che può sintetizzarsi nella rinuncia al Marco da parte della Germania in cambio della trasposizione sul piano europeo della costituzione economica tedesca improntata ai valori della stabilità finanziaria e della competitività, può essere compreso, solo se si ricorda il contesto politico, ideologico e culturale in cui è maturato: l’idea della “fine della storia”, intesa come *superiorità assiologica* dei valori del costituzionalismo democratico-liberale e del modello di globalizzazione d’impronta neoliberale.

A partire da questo orizzonte ideale si è scelto di *federalizzare* la politica monetaria, attribuendone la cura esclusiva alla BCE, lasciando la politica economica *decentrata* nelle mani degli Stati membri. Questa legittimazione asimmetrica tra politica monetaria ed economica era compen-

⁶ Per una ricostruzione del ruolo della condizionalità dal Piano Marshall fino ad oggi si veda F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021; L. RONCHETTI, *Il Nomos infranto. Globalizzazione e costituzione del limite come principio essenziale*, Napoli 2008 e, se si vuole, il nostro *Italexit. Trasformazioni del vincolo europeo e sovranità condizionata*, in *DPCE online*, 2/2020.

sata dalla previsione di macro-parametri di bilancio, legati alla percentuale del debito e del *deficit* sul PIL, parametri che avrebbero dovuto favorire “funzionalisticamente” la progressiva convergenza delle economie nazionali⁷.

La convergenza era affidata all’*auto-responsabilità fiscale* di ciascuno Stato membro sotto la vigilanza di mercati finanziari che, grazie all’illimitata libertà dei movimenti dei capitali, potevano sanzionare gli Stati membri che si discostavano dalla traiettoria di finanze pubbliche sane e riforme strutturali.

Si è detto, con un paragone storico forse un po’ ardito, che i fautori dell’UEM si illudevano di poter capovolgere la dinamica che si era realizzata negli Stati Uniti circa due secoli prima⁸. Qui era stata la preliminare creazione di un’unione fiscale, con la messa in comune dei debiti degli Stati e, al contempo, delle entrate tributarie, il “momento hamiltoniano”, a favorire, in una seconda tappa, la creazione della moneta unica dollaro.

Come noto, invece, nell’ordine costituzionale di Maastricht la messa in comune del debito è esplicitamente vietata (art. 125 TFUE) al pari della monetizzazione del debito da parte delle banche centrali (art. 123 TFUE). La

⁷ L’immaginario della “fine della storia” si è riflesso sul piano normativo nella configurazione dell’UEM come un’unione *irreversibile* alla quale erano obbligati a partecipare, in una prospettiva di medio termine, tutti gli Stati membri, con la sola eccezione di Regno Unito e Danimarca esonerati fin dall’inizio dalla partecipazione all’UEM, in forza di appositi protocolli “*opt-out*” allegati ai trattati. Gli Stati membri “con deroga”, quelli che ancora non soddisfano le condizioni per l’adozione dell’euro, restano obbligati a convergere verso quell’obiettivo (art. 139-140 TFUE).

⁸ Per un confronto tra Stati Uniti ed UE G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge 2014; M. DE CECCO, *L’oro di Europa. Monete, economia e politica nei nuovi scenari mondiali*, Roma 1999.

ragione è duplice. Da un lato, la messa in comune del debito comporta *effetti fiscali redistributivi* tra i bilanci degli Stati membri che sarebbero concepibili solo nel momento in cui le istituzioni sovranazionali conseguissero una legittimazione democratica paragonabile a quella dei governi nazionali (è il punto di vista degli Stati dell'Europa del Nord a cominciare dalla Germania). È questo l'assunto chiave posto a fondamento del *Maastricht-Urteil* e confermato nella giurisprudenza successiva del *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*.

Dall'altro lato, il divieto di “mutualizzazione” e il divieto di monetizzazione devono impedire l'*azzardo morale* degli Stati membri, in altre parole la possibilità di adottare politiche di bilancio espansive, confidando nell'intervento di salvataggio esterno delle istituzioni europee e degli altri Stati membri. In quest'ottica, i vincoli di stabilità finanziaria, resi sempre più pervasivi e cogenti, sono funzionali a evitare forme di concorrenza *sleale* tra gli Stati membri, in un quadro ordinamentale in cui l'unica forma di concorrenza *leale* sono le riforme strutturali⁹. Ma, se nei “Trenta anni gloriosi” dello Stato sociale con questa espressione si indicava il processo di rimozione degli ostacoli alla partecipazione effettiva dei lavoratori-cittadini (e dei cittadini-lavoratori) alla vita politica, sociale ed economica della Repubblica, sulla base del principio d'eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.), oggi il concetto di riforme strutturali designa, all'opposto, la rimozione di tutte quelle protezioni sociali e lavoristiche che ostacolerebbero l'esigenza pri-

⁹ Si riprende l'impostazione di O. CHessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Torino 2016. Per approfondire il tema del ruolo costituzionale della BCE R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino 2017.

oritaria di incentivare la competitività internazionale degli Stati membri¹⁰.

3. *La solidarietà finanziaria condizionata e asimmetrica*

L'aver accantonato la questione dell'autonomia fiscale dell'Unione europea nei confronti dei mercati finanziari, di cui anzi si postula l'intrinseca *razionalità*, sarà pagato a caro prezzo nel corso della crisi dei debiti sovrani, specie da parte degli Stati debitori.

La convinzione che l'Eurozona, grazie al governo delle regole e dei numeri, avrebbe vissuto in un piccolo "paradiso postmoderno" si è rivelata illusoria. La globalizzazione economica degli ultimi tre decenni si è rivelata il tempo di vere "guerre" finanziarie e valutarie spesso combattute virtualmente dai terminali delle borse di tutto il mondo, a fronte delle quali l'unione monetaria non aveva alcuno strumento per fronteggiare eventuali *shock* esterni, se si eccettua la disposizione eccezionale dell'art. 122 TFUE.

La risposta emergenziale dell'Unione europea alla crisi dei debiti sovrani ha assecondato assai più la *constituency* dei mercati finanziari che quella dei cittadini-lavoratori¹¹.

¹⁰ Come si evince dal fatto che la politica europea dell'occupazione è espressamente rivolta alla promozione di una forza lavoro adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti del contesto globale (art. 145 TFUE) e che, a sua volta, la politica sociale europea deve tenere conto della «necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione» (art. 151 TFUE).

¹¹ Si veda la lucida disamina di J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione. O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Torino 2013 e L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino 2011. Per un quadro anche di diritto comparato A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*

L'Unione si è prodigata nell'implementare, fuori dalla cornice dei trattati, una politica fiscale sempre più centralizzata (sul fronte del controllo della spesa), fondata su regole quantitative ed esterne al processo democratico che hanno ulteriormente prosciugato i margini di autonomia delle politiche economiche e di bilancio nazionali.

Il *Fiscal compact*, trattato internazionale firmato da venticinque Paesi per rassicurare i mercati finanziari, ha accresciuto la discrasia tra la tendenziale federalizzazione della politica di bilancio e la sostanziale *anarchia* sul fronte del fisco, ambito armonizzato solo in minima parte sul fronte delle imposte indirette. Gli Stati membri più grandi, oltre ad avere le mani legate sul fronte dell'allocazione della spesa pubblica, subiscono gli effetti negativi delle politiche fiscali aggressive degli Stati membri più piccoli. Quest'ultimi, attraverso la riduzione delle aliquote e delle basi imponibili, attirano i capitali e gli investimenti delle imprese multinazionali, distorcendo la distribuzione delle risorse all'interno dell'Unione.

La compressione dell'autonomia di bilancio degli Stati membri¹² non è stata però compensata da un rafforzamento dell'autonomia di bilancio dell'Unione europea nei

europo, Torino 2015. Più recentemente sono tornati sul tema G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli 2022; S. D'ANDREA, *L'Italia nell'Unione Europea. Tra europeismo retorico e dispotismo illuminato*, Roma 2022; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma 2021; R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, 5/2019.

¹² Il *Fiscal compact* prescrive l'interiorizzazione, preferibilmente a livello costituzionale, del principio del pareggio (strutturale) di bilancio, astrattamente giustiziabile innanzi alla Corte di giustizia e prevede uno strumento di "correzione automatica" nel caso di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine.

confronti dei mercati finanziari. Con un altro trattato internazionale concluso tra gli Stati dell'Eurozona si è istituito il Meccanismo europeo di stabilità (MES), un singolare soggetto *ibrido* pubblico-privato costruito sul calco del Fondo monetario internazionale che opera attraverso le regole del diritto commerciale e fallimentare¹³. La deroga al divieto di *bail out* (art. 125 TFUE), resa necessaria dalla contingenza, ha avuto come “corrispettivo” la stretta condizionalità degli aiuti finanziari all’implementazione di un programma di austerità e riforme strutturali da parte dello Stato aiutato.

Il vero *deus ex machina* per superare la crisi dei debiti, o almeno per “guadagnare tempo”, è stata la BCE. Archiviato per necessità il dogma della separazione rigida tra politica monetaria e politica fiscale (e della “neutralità” della prima), la BCE ha implementato politiche *non convenzionali* che hanno travalicato le sue prerogative di politica monetaria¹⁴. Politiche non convenzionali che già per il solo fatto del loro annuncio hanno contenuto gli attacchi speculativi sull’euro.

¹³ Per un’analisi circa la reale natura giuridica del MES A. MANGIA (a cura di), *MES. L’Europa e il trattato impossibile*, Milano 2020: «il MES non è un prestatore di ultima istanza, ma qualcosa che serve ad eludere il divieto di finanziamento dei debiti pubblici. Che aiuta gli Stati, però sotto stretta condizionalità. Che sovrappone logiche di diritto bancario e diritto costituzionale».

¹⁴ Dai prestiti a tasso zero alle banche nazionali, affinché acquistassero i titoli del debito pubblico del proprio Paese, alle *outright monetary transactions* (OMT), mai implementate, che consentivano alla BCE di acquistare direttamente i titoli del debito pubblico sul mercato secondario. Fino al *quantitative easing*, l’immissione sui mercati di una immensa massa di liquidità per contrastare la deflazione. Per una ricostruzione d’insieme A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell’UEM*, in *Diritto costituzionale - Rivista quadrimestrale*, 1/2021, 45 ss.

Sull'intreccio tra politica monetaria e politica fiscale si è aperto un contenzioso prolungato con il *BVerfG*. Il tribunale costituzionale tedesco ha in più circostanze censurato l'operato *ultra vires* della BCE in quanto in violazione dell'art. 123 TFUE¹⁵. E si è altresì riservato la valutazione esclusiva sulla compatibilità di dette operazioni con l'*identità costituzionale tedesca*, segnatamente con il rispetto del diritto inviolabile del cittadino tedesco a decidere tramite il *Bundestag* su ogni atto europeo in grado di incidere potenzialmente sull'allocazione del bilancio nazionale¹⁶. Si tratta di una difesa asimmetrica della sovranità di bilancio, nella misura in cui lo stesso *BVerfG* ha riconosciuto la piena legittimità dei meccanismi di solidarietà finanziaria condizionata che hanno avuto come esito la degradazione dell'analoga sovranità dei paesi debitori (a cominciare dalla Grecia)¹⁷.

¹⁵ La Corte di giustizia ha, invece, legittimato l'operato della BCE, sottolineando come la sua funzione fondamentale di preservare la stabilità dei prezzi all'interno dell'eurozona implichi un *expertise* altamente tecnica che deve essere lasciata al riparo da un controllo giudiziario troppo stringente. Si tratta, in particolare, della sentenza Corte di giust., 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler e a.* (relativa al programma OMT) e della sentenza Corte di giust., 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e a.* (relativa al programma PSPP). Assai critico su questa giurisprudenza C. JOERGES, *Pereat Iustitia, Fiat Mundus. What is Left of the European Economic Constitution after the Gauweiler Litigation*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1/2016, 99 ss.

¹⁶ Ricostruisce analiticamente la giurisprudenza in materia del *BVerfG* E. DI SALVATORE, *Il Tribunale costituzionale tedesco e il quantitative easing: un contraddittorio sindacato sugli atti ultra vires*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2020, 2189 ss.

¹⁷ Sul punto C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014.

Queste embrionali forme di perequazione orizzontale e verticale sono state paragonate ad un “momento hamiltoniano”, una declinazione sovranazionale del *principio di solidarietà inter-statale*, in grado di prefigurare l’approdo federale dell’Unione europea¹⁸. Non si è tuttavia trattato di una solidarietà nel senso evocato dai trattati dell’«unione sempre più stretta dei popoli europei» quale partecipazione a un destino comune. Quella sottesa ai variegati meccanismi di stabilità è stata piuttosto di una solidarietà declinata nella logica di uno *scambio asimmetrico* tra aiuti finanziari erogati dagli Stati creditori e politiche di austerità e riforme strutturali a carico degli Stati debitori. Una solidarietà ancorata alla logica dell’azzardo morale: una logica del sospetto per la quale occorre impedire che lo Stato “soccorso” possa “ap-profitfare” della “generosità” degli Stati creditori¹⁹.

4. *L’indebitamento comune dopo la pandemia*

Un “momento hamiltoniano” o almeno un timido passo in direzione di forme d’indebitamento comune si è

¹⁸ A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall’integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 20/2018.

¹⁹ Sulle molteplici sfumature ed ambiguità della solidarietà europea cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli 2022, il quale osserva come nell’esperienza sovranazionale si intreccino due dimensioni della solidarietà europea: quella «tuttora prevalente nel quadro della governance economica che ne subordina l’attivazione a criteri di rigorosa condizionalità» e quella che «la apre a forme nuove di mutualità in funzione dell’effettivo stato di bisogno delle unità consociate». Su questo intreccio cfr. diffusamente F. DE WITTE, *Justice in the EU. The emergence of Transnational Solidarity*, Oxford 2015 e in chiave assai critica W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2/2000, 3 ss.

materializzato dopo l'emergenza pandemica. La crisi pandemica si poneva su una scala diversa rispetto a quella dei debiti sovrani. Mentre quest'ultima è stata una crisi asimmetrica che ha ampliato i divari tra Stati debitori e Stati creditori, la crisi pandemica è stata simmetrica, poiché ha colpito (sia pure in misura diversa) anche gli Stati del nord Europa, il cui modello di sviluppo è basato su forti esportazioni verso i mercati globali. La paralisi di tali mercati, seguita alle misure di contrasto alla diffusione del contagio virale, ha reso anche per gli Stati creditori del nord Europa un'esigenza imprescindibile la salvaguardia del mercato interno²⁰.

Innanzitutto, si è decisa la sospensione *temporanea* delle regole fiscali del patto di stabilità (e segnatamente del suo braccio sanzionatorio) e di quelle attinenti al divieto di aiuti di Stato per agevolare l'adozione da parte degli Stati membri di politiche fiscali anti-cicliche, politiche favorite allo stesso tempo dalla scelta della BCE di rafforzare le operazioni di *quantitative easing* per contenere le sortite ostili dei mercati finanziari²¹.

²⁰ Per una ricostruzione complessiva delle misure adottate dall'Unione nel corso della pandemia E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2/2020, 2369 ss.; A. MAJOCCHI, *Lavoro, occupazione e proprietà nell'economia post-industriale dell'Unione europea*, in *Centro studi sul federalismo, Research paper* (aprile 2021). E con un giudizio di valore diverso S. FABBRINI, *La nuova governance economica post-pandemia*, in *Diritto dell'Unione europea*, 4/2020, 772 ss. Sottolinea analiticamente gli aspetti di continuità rispetto all'UEM e le potenziali novità P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration* 47(4)/2020, 337 ss.

²¹ Come noto, è in corso un ampio dibattito nelle sedi europee e tra gli Stati membri sulla complessiva riforma della *governance* economico-monetaria e, in particolare, del Patto di stabilità e crescita. Per un quadro

In secondo luogo, grazie allo scudo garantito dalla politica espansiva della BCE, l'Unione si è dotata di una autonoma e robusta capacità fiscale per supportare gli interventi nazionali di integrazione dei salari dei lavoratori disoccupati (il c.d. "SURE"), e, dall'altro lato, (e si tratta dell'intervento più massiccio) per erogare agli Stati membri finanziamenti in parte sotto forma di trasferimenti diretti (che non richiedono restituzione) e in parte di prestiti a tassi d'interesse agevolati (che tuttavia accrescono il debito pubblico degli Stati membri); finanziamenti rivolti a perseguire un ambizioso progetto di transizione verde e digitale delle economie europee, dando altresì nuovo slancio alla *politica di coesione* sociale e territoriale per ridurre i divari regionali (art. 174-175 TFUE)²².

In terzo luogo, per supportare questa autonoma dotazione fiscale si è disposta l'emissione da parte della Commissione di *titoli di debito pubblico comune*. Titoli di debito, particolarmente appetibili ("*safe assets*") da parte dei mercati finanziari²³, in quanto dotati di un elevato grado di solvibilità grazie al ruolo di informale compratore di ultima istanza svolto, nel nuovo contesto, da parte della BCE.

aggiornato si veda il pacchetto di proposte normative avanzato dalla Commissione disponibile al sito: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en.

²² Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

²³ Al riguardo è da consultare il documento del FMI, *Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*, Departmental Paper No 2022/014 (5 settembre 2022) che perorava l'ipotesi di una parziale mutualizzazione dei debiti nazionali, al fine di generare una capacità fiscale europea da destinare al finanziamento di obiettivi comuni (e, allo stesso tempo, garantire ai mercati finanziari titoli di debito sicuri).

Infine, si è previsto che il debito comune assunto dall'Unione sarà rimborsato, anche grazie all'introduzione di *nuove* risorse proprie del bilancio europeo. Il perno intorno a cui ruota il NGEU è proprio la “decisione sulle risorse proprie” adottata dal Consiglio il 14 dicembre 2020²⁴. È questo provvedimento (che ha richiesto la ratifica da parte di tutti gli Stati membri) a contenere l'autorizzazione ad emettere i 750 miliardi di debito pubblico europeo ed è su questa decisione che si fondano il *Recovery and Resilience Facility* e i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR)²⁵.

Come noto, attualmente le fonti di entrata del bilancio UE sono costituite dai dazi doganali, dai contributi basati sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossi dagli Stati membri e dai contributi diretti degli Stati membri basati sul reddito nazionale lordo. A partire dal 1° gennaio 2021

²⁴ Decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. Nei considerando si legge che «il potere della Commissione di contrarre prestiti allo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19 è eccezionale, temporaneo e limitato». La decisione sulle risorse proprie trova la sua base giuridica nell'art. 311 del TFUE. Questa norma stabilisce, al 1° comma, che l'Unione si dota dei mezzi necessari ai suoi fini; al 2° comma, prevede che il bilancio dell'Unione, fatte salve altre entrate, si finanzia integralmente con risorse proprie; infine, al 3° comma, regola la procedura per istituire nuove categorie di risorse proprie con una decisione ratificata da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive regole costituzionali. Si ricordi, inoltre, che le spese annue dell'Unione non possono superare le sue entrate (bilancio in pareggio).

²⁵ La complessa architettura giuridica del NGEU ha come sua componente principale il RRF che è istituito mediante un regolamento basato sull'articolo 175, paragrafo 3, del TFUE e, cioè, sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale: Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

è stata introdotta una nuova entrata comune costituita da un contributo calcolato sulla base dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, mentre rimangono ancora in via di definizione altre possibili risorse proprie, quali la tassazione comune sulle emissioni di CO₂, sui giganti digitali operanti sul *web* e sulle transazioni finanziarie²⁶.

5. *Conclusioni. Funzionalismo bellico ed economia di guerra*

Nel momento in cui l'economia europea sembrava intravedere segnali di ripresa, dopo la fine della pandemia e l'avvio dei grandi investimenti infrastrutturali legati alla transizione "gemella" (ecologica e digitale), un nuovo capitolo della politica di coesione sociale e territoriale, è deflagrata la tragica guerra in Ucraina: una guerra "per procura" che si protrae per inerzia ormai da due anni in assenza di obiettivi realistici da parte di entrambi gli schieramenti. Una guerra alla quale l'Unione europea, il cui baricentro è sempre più spostato ad Oriente, prende parte più per ossequio al vincolo atlantico che per un'adeguata valutazione del proprio interesse strategico.

L'unionismo retorico intravede nella guerra russo-ucraina l'occasione storica per un inedito protagonismo

²⁶ I testi normativi in preparazione possono essere consultati al sito: https://commission.europa.eu/publications/own-resources-legal-texts_en. Permane quindi al momento la discrasia già segnalata tra tendenziale federalizzazione dal lato della spesa pubblica e una solo parzialissima integrazione dal lato delle entrate, cosa che incentiva la competizione fiscale tra gli Stati membri. Nell'esperienza federale statunitense, alla messa in comune del debito, in forma permanente e non solo temporanea, corrispondeva la messa in comune delle agenzie doganali nazionali sotto il controllo delle autorità federali.

dell'Europa come *potenza geopolitica*²⁷. L'occasione per un rilancio in grande dell'*Europa della difesa*, prima tappa di una più forte integrazione politica. La riscoperta di un'identità comune fondata su *valori condivisi* tra gli Stati membri, sebbene alcuni di questi Stati (Polonia e Ungheria) siano sotto procedura d'infrazione per il mancato rispetto dei valori dell'Unione²⁸. La conferma dell'assunto geopolitico per cui l'eterna inimicizia con la Russia è, in fondo, l'autentico e genuino fattore federativo sovranazionale, dalla guerra fredda fino ad oggi.

Tuttavia, emergono i limiti di una strategia d'intensificazione della difesa comune (sul piano militare), a fronte di una gracilissima politica estera e di sicurezza comune e a fronte dell'impossibilità di monetizzare il debito o di disporre di una politica fiscale espansiva adeguata a sostenere le nuove spese per la difesa (considerato che neppure sull'applicazione della *golden rule* a tali spese vi è consenso tra gli Stati membri). In realtà, si assiste ad un adattamento camaleontico del tradizionale funzionalismo comunitario, del paradigma dell'integrazione attraverso il diritto (dei mercati) al nuovo contesto bellico. Una sorta di *neo-fun-*

²⁷ Olaf Scholz, discorso del 9 maggio 2023 al Parlamento europeo. Nello stesso senso il discorso di Mario Draghi al MIT del 7 giugno 2023. L'argomento è ripreso ampiamente da G. PITRUZZELLA, *Identità, linguaggio e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2023 per il quale «il linguaggio del diritto e del mercato cede il passo a quello della *politica di potenza* e della geopolitica».

²⁸ Per un inquadramento sistematico delle vicende costituzionali dei due paesi, A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Considerazioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, Milano 2023. Sul rapporto ambiguo tra la difesa di questi valori e l'Europa in assetto bellico G. VOSA, *L'Unione in guerra: dalla tolleranza costituzionale a un'Europa "potenza di valori"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2023, 175 ss.

zionalismo bellico con cui l'Unione si propone la conversione dell'intero apparato produttivo ed economico alle prioritarie esigenze della guerra.

Il primo passo in questa direzione è stato il c.d. *European Peace Facility* (EPF), un fondo ad *hoc*, collocato al di fuori del bilancio comunitario, diretto a finanziare le spese delle missioni militari comuni e il sostegno a Stati terzi, come nel caso dell'Ucraina a cui sono stati già erogati circa quattro miliardi e mezzo di euro in armamenti ed equipaggi di ogni genere²⁹.

Il passo più importante è il recente *Act in Support of Ammunition Production* (Atto in sostegno della produzione di munizioni), un regolamento entrato in vigore con procedure accelerate il 20 luglio 2023 (grazie al sostegno di una maggioranza inedita tra conservatori e popolari). L'obiettivo esplicito, fin dal primo considerando, è quello di adeguare il complessivo sistema economico-industriale europeo alle prioritarie esigenze della guerra russo-ucraina (la base giuridica prescelta è l'art. 173 TFUE).

Il *paradigma mercatista* è al centro del regolamento in parola. Nel linguaggio "edulcorato" della Commissione, l'obiettivo è garantire il buon funzionamento del mercato interno dei "prodotti della difesa" (*defence products*), munizioni d'artiglieria e missili, in una situazione internazionale contraddistinta da un aumento esponenziale della domanda. Per superare i "colli di bottiglia" (*bottlenecks*) in questo settore, la Commissione prevede l'istituzione di un nuovo fondo, denominato "*Ramp-up Fund*", per incenti-

²⁹ Si tratta della Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

vare la capacità produttiva degli Stati membri, la modernizzazione delle dotazioni militari, il *training* e l'aggiornamento continuo del "personale".

Con una misura tipica dell'*economia di guerra* il regolamento in parola conferisce, inoltre, alla Commissione europea il potere straordinario di ordinare alle imprese (con il consenso dello Stato membro di stabilimento) di dare priorità (*priority rated orders*) a determinati prodotti difensivi, anche al costo di un sacrificio "proporzionato" della libertà d'impresa e del diritto di proprietà (art. 16 e 17 CDFUE, considerando 33). L'impresa interessata ha la facoltà di proporre le sue obiezioni alla Commissione, ma è obbligata a rispettare le decisioni di quest'ultima, essendo in caso contrario assoggettata a sanzioni pecuniarie gravose.

L'imperativo dell'*economia di guerra* è talmente cogente da giustificare deroghe al diritto positivo dell'Unione europea: deroghe alla normativa sugli appalti pubblici con la possibilità di adottare procedure semplificate di aggiudicazione delle commesse; deroghe alla direttiva 2003/88/CE sul tempo massimo di lavoro, consentendo alle aziende di aumentare i turni di lavoro per garantire la continuità produttiva; deroghe alla normativa a tutela dell'ambiente e della salute³⁰. A completare il quadro si riconosce agli Stati membri la possibilità di richiedere alla Commissione una modifica dei rispettivi PNR per riallocare parte delle risorse dedicate alla transizione ecologica, digitale e alla ripresa economico-sociale post-pandemia. Il sostegno al complesso militare industriale europeo (e soprattutto statunitense) vale, dunque, il sacrificio della tanto decantata

³⁰ A titolo di esempio viene citata la direttiva "Seveso" (considerando n. 40 del Regolamento ASAP).

lotta al cambiamento climatico e del rilancio della politica di coesione sociale, economica e territoriale post-pandemia?

Le enormi sfide sottese all'economia di guerra³¹, a cominciare dalla questione dell'approvvigionamento energetico a prezzi sostenibili per imprese e cittadini, richiederebbero una capacità fiscale che trascende le possibilità offerte dalle fonti ordinarie dei bilanci nazionali³². Se l'Unione europea vuole davvero dare corpo alla sua autonomia strategica nel campo della politica estera e di difesa, dell'energia, della tecnologia, della sicurezza alimentare, deve sciogliere il *nodo gordiano* del debito comune³³.

Il discorso in merito a forme strutturali (e non emergenziali) d'indebitamento comune si è, fin ora, "incagliato" nella contrapposizione tra la proposta avanzata dagli Stati del sud Europa di incorporare nei trattati la strumentazione innovativa del programma NGEU e l'opposizione degli Stati del nord Europa per i quali tale programma è eccezionale e irripetibile³⁴.

³¹ Per una prima rassegna G. FONTANA, "Economia di guerra", *crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022.

³² Scaricare l'onere del finanziamento di queste politiche agli Stati nazionali potrebbe comportare una nuova dilatazione degli *spread* e compromettere il meccanismo di trasmissione della politica monetaria, esacerbando le tensioni dentro il *Board* della BCE, in un momento in cui il settaggio della politica monetaria è già abbastanza delicato.

³³ Per un approfondimento si rinvia al nostro *L'ordine di Maastricht e l'economia di guerra. Il nodo gordiano del debito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2023, 117 ss.

³⁴ La sentenza del BVerfG (2 BvR 547/21, 21 gennaio 2021) che ha autorizzato il Governo tedesco alla ratifica della decisione sulle risorse proprie (su cui vedi nt. 19) ha statuito che l'indebitamento sul mercato dell'Unione deve essere funzionale unicamente a finanziare le misure anti-pandemia. I relativi fondi non possono essere né incrementati né devoluti ad altri scopi.

Il convitato di pietra di queste e altre proposte continua ad essere il principio parte di tante vicende del costituzionalismo moderno *no taxation without representation*. Se questo principio è assunto, secondo l'impostazione inflessibile del *BVerfG*, nel senso che l'assunzione di un debito comune permanente non sarebbe possibile fino a quando le istituzioni sovranazionali non abbiano un grado di legittimazione democratica paragonabile a quella dei governi nazionali, il discorso può essere tranquillamente archiviato, almeno nel prossimo futuro. Al pari di altre categorie e concetti della scienza pubblicistica anche il principio in parola meriterebbe una rimediazione all'interno di un ordinamento come quello dell'Unione europea configurabile come un incompiuto *federalizing process*³⁵. L'interrogativo da porsi è se possa esserci un qualche elemento identitario, diverso da quelli tradizionali (popolo, Stato, Nazione), in grado di legittimare agli occhi dei cittadini europei gli effetti redistributivi tra i bilanci nazionali sottesi alla messa in comune del debito. Sapendo che un'identità collettiva non presuppone necessariamente la comunanza di una lingua, di una religione, di costumi ma può discendere anche da *ragioni ideali, culturali, economico-sociali*³⁶.

Il funzionalismo comunitario ha provato ad "inventare" una pluralità di fattori identitari: l'Europa del mercato comune (unico, interno); l'Europa della moneta; l'Europa della Costituzione comune; l'Europa della transizione ecologica e digitale (oggi sinistramente affiancata da un'Europa in assetto bellico). Si sono rilevati fattori identitari deboli e comunque incapaci di suscitare un autentico

³⁵ Per tutti B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Roma 2012.

³⁶ A. CANTARO, *L'Europa sovrana. La Costituzione europea tra guerra e diritti*, Bari 2003.

sentimento di appartenenza collettiva tra i popoli europei, come mostrano i continui ripiegamenti nazionalistici culminati con la *Brexit*.

A partire da un diverso orizzonte ideale, si dovrebbe muovere dalla consapevolezza che siamo legati da un modello europeo di civiltà, con i suoi trionfi e le sue disfatte storiche, un modello che s'identifica nel mondo per il tentativo di conciliare le *ragioni del mercato* come motore della prosperità economica e dell'innovazione tecnologica (la *modernizzazione*) e le ragioni altrettanto forti della *giustizia sociale e dell'inclusione* attraverso l'intervento pubblico sull'economia (la *civilizzazione*)³⁷.

L'orizzonte ideale delle attuali classi dirigenti europee appare dominato dagli effetti economico-sociali della guerra russo-ucraina: inflazione strutturale (non transitoria), elevato costo delle fonti energetiche, aumento esponenziale della povertà, disoccupazione di massa, denatalità e altri effetti negativi. Una guerra alla quale, come si è detto in precedenza, l'Unione prende parte per "fideismo atlantista", rinunciando a perseguire il proprio autonomo interesse strategico non coincidente con quello statunitense³⁸. Altro che ritorno dell'Europa della difesa; in realtà, è la NATO dal punto di vista organizzativo e istituzionale

³⁷ Su questo tema M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, 1/2020, 289 ss.; A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Bari-Roma 2021; L. MALLACE, *L'Unione europea tra destino comune e crisi permanente. Profili di teoria del diritto*, Napoli 2021.

³⁸ Sull'opportunità che l'Unione europea non si appiattisca sugli interessi statunitensi vedi i contributi nel libro a cura di G. AZZARITI, *Può il costituzionalismo democratico moderno sopravvivere alla guerra?*, in *Quaderni di Costituzionalismo.it.* e R. CAVALLO, *L'Europa tra Nomos e Polemos*, Torino 2020. Per una ricostruzione storico-giuridica della NATO

che sta tornando in vita, con gli Usa alla sua guida. La declamata autonomia strategica europea è un pio desiderio, se i Paesi dell'UE non preservano un potere di valutazione autonoma e accettano di diventare i *subappaltatori* dell'industria della difesa americana, come del resto è già in parte accaduto in occasione dell'emergenza pandemica con il piano di acquisto congiunto dei vaccini.

Lo scenario a dir poco fluido in cui ci troviamo giustifica un'ultima osservazione. La guerra russo-ucraina sembra oggi essere in una fase di stallo: nessuna delle parti in causa ha più obiettivi militari *realistici*, salvo perseguire un'ulteriore *escalation* dagli esiti catastrofici (persino con lo spettro della guerra atomica)³⁹. Sarebbe giunto il momento per le classi dirigenti europee di interrogarsi seriamente su quale sia la reale posta in gioco in questo conflitto ai confini orientali dell'Unione: l'apice di una «*guerra freddo/calda*» che tenta di «mettere definitivamente fuorigioco il progetto di un'occidente europeo *alleato*, ma *distinto* dall'occidente atlantico»⁴⁰. È questo un obiettivo desiderabile per l'*establishment* politico-militare statunitense che intende «assoldare» l'Unione in vista del suo futuro conflitto con la Cina⁴¹. Ma è, invece, un errore imperdonabile

R. CALVANO, *La NATO ha settanta anni (portati male)*, in *Democrazia e diritto*, 2/2020, 25-50.

³⁹ Su come anche solo il lontano rischio di scivolare nella guerra atomica renda del tutto superato il concetto della «guerra giusta» e più in generale costringa ad una rimeditazione delle categorie del diritto internazionale M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale*, in *Teoria politica*, Nuova serie, Annali XII, 97 ss. Evoca il rischio dell'utilizzo suicida della bomba atomica, ricordando l'ammonimento di Guenther Anders, M. BOVERO, *Salus Mundi*, Roma 2022.

⁴⁰ In questi termini nitidi A. CANTARO, *L'orologio della guerra. Chi ha spento le luci della pace*, Roma 2023.

⁴¹ Come si evince dal documento conclusivo del recente vertice di

per chi sia consapevole del ruolo che l'Europa potrebbe svolgere come *mediatrice* tra le ragioni dell'Occidente e le ragioni del "Sud-globale" (impersonato dai "BRICS") in un mondo, piaccia o non piaccia, dal volto sempre più *multipolare*⁴².

Vilnius dell'11 luglio 2023, in cui la NATO si presenta sempre più come un'organizzazione con una *proiezione globale* che si è definitivamente "emancipata" dalle sue radici nord-atlantiche; come un organismo sovranazionale preposto al *riordino dell'intero mondo* globalizzato che rifiuta ogni disegno multipolare e che inquadra la Cina come il nemico strategico del prossimo futuro.

⁴² Secondo M. PROSPERO, *L'ideologia della guerra*, in *Teoria Politica*, nuova serie, 2022, «il multilateralismo, con il ruolo negoziale di potenze ispirate ai diversi principi organizzativi della statualità, non è un valore astratto, ma è un fatto da assumere storicamente come ineludibile, se non si intende precipitare dall'impossibile egemonia militare dell'Occidente imperiale all'entropia di un mondo insicuro e aggressivo».

*La resilienza nel segno del mercato
come costante del processo di integrazione europea.
Per una nuova fase è necessario un nuovo
modello di sviluppo*

ALESSANDRA ALGOSTINO

SOMMARIO: 1. La durezza della resilienza e la mistificazione della solidarietà – 2. L'anima dura dell'Unione europea: l'economia sociale di mercato fortemente competitiva – 3. Resilienza *versus* trasformazione: note sulla debolezza strutturale dell'integrazione europea e sulla neutralizzazione del conflitto sociale – 4. *Deficit* democratico e neoliberalismo: un connubio coerente? – 5. Una nuova fase esige una rivoluzione, non la resilienza.

1. *La durezza della resilienza e la mistificazione della solidarietà*

Vorrei unire i temi affrontati nella sessione¹ – debito, aiuti di Stato, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), modello economico e rapporto con la democrazia – in una riflessione intorno all'oggetto del convegno: “La nuova fase dell'integrazione europea”. Anticipo che, in primo luogo, inserirei un punto interrogativo nel titolo e, quindi, risponderai negativamente alla domanda. Non ritengo che lo stadio attuale del processo di integrazione costituisca una svolta radicale² quanto piuttosto rappre-

¹ Tralascio in questa sede le osservazioni puntuali rivolte nella discussione agli interventi di Federico Losurdo, Michele Barone, Maria Chiara Girardi.

² Un approfondimento in chiave economica nella prospettiva che «molte delle recenti proposte, che si caratterizzano a prima vista per

senti una *ristrutturazione*, specie se ci riferiamo alla “struttura” dell’Unione europea, ovvero al suo modello economico. In altri termini, non si ragiona di un “cambiamento”, bensì, come cercherò di argomentare, di un fenomeno di *resilienza*; con la precisazione che ascrivo “resilienza”, termine *à la page*, tra le “parole oscure”, in quanto indica una capacità di adeguamento che tende a riprodurre l’esistente, precludendo una effettiva trasformazione e chiudendo il futuro nel thatcheriano TINA (*There Is No Alternative*).

Mi pare che ben si attagli all’Unione europea (Comunità Economiche Europee prima) l’immagine di un materiale duttile ed elastico, che si adatta e assume forme diverse: si dilata, ad esempio, inglobando nuovi territori, poi a tratti si restringe prevedendo cooperazioni rafforzate solo tra alcuni Paesi membri. Ancora. L’UE può liquefarsi nel segno della deregolamentazione e di uno Stato minimo, uno Stato “guardiano notturno” (nel senso dell’espressione utilizzata da Lassalle in relazione allo Stato liberale), ridotto alla salvaguardia dell’iniziativa economica privata, teso a garantire una mera uguaglianza formale, e, *ça va sans dire*, tutore dell’ordine sociale (inteso, nel contesto comunitario, in specie nell’accezione di sistema efficiente per il mercato e gli investitori). Oppure, l’organizzazione può espandersi e intervenire con aiuti di Stato, misure protezionistiche,

un abbandono del paradigma dell’austerità, non rappresentano una vera discontinuità rispetto al passato» (p. 172), è in R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, *L’ultimo metrò. L’Europa tra crisi economia e crisi sanitaria*, Milano 2022; diversamente, fra i molti che invece rilevano nelle risposte finanziarie alla pandemia, un cambio di rotta, cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli 2022, che, pur rilevando «i caratteri provvisori e transeunti» degli strumenti, ragiona di «mutamento epocale nella logica strutturale degli assetti di governo dell’economia», se non addirittura di «un salto di paradigma» (115, 116).

politiche espansive, un «improvvisato keynesismo dei sussidi»³.

Come osserva Gramsci, fra le ragioni che conducono all'intervento statale, vi sono «i salvataggi delle grandi imprese in via di fallimento o pericolanti; cioè, come è stato detto, la “nazionalizzazione delle perdite e dei deficit industriali”»⁴. Si ragiona, cioè, di un *welfare neoliberale* in cui soggetto e oggetto sono le imprese, un *welfare* per le imprese; di un «keynesismo privatizzato *mark II*», «dove i criteri di razionalità ed efficienza (anche della spesa pubblica) sono tutti privatistici (...), la digitalizzazione è la parola magica che insieme disincarna e controlla, le imprese i primi e ultimi beneficiari»⁵.

Emblematico in tal senso è il PNRR⁶, dove le imprese sono *il* destinatario dei benefici del piano: menzionate 177 volte, compaiono trasversalmente nelle sei missioni, negli obiettivi trasversali (parità di genere, valorizzazione dei giovani e superamento dei divari territoriali), negli assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale); mentre il termine emancipazione ricorre solo due volte e l'eguaglianza sostanziale è citata solo in relazione alla concorrenza, in un passaggio che iconicamente sancisce come «principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione europea» «la tutela e la promozio-

³ Così E. BRANCACCIO (*Non sarà un pranzo di gala. Crisi, catastrofe, rivoluzione*, a cura di G. RUSSO SPENA, Milano 2020, 212) ha definito le misure adottate per fronteggiare la pandemia-sindemia.

⁴ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. III, *Quaderni 12-29 (1932-1935)*, a cura di V. GERRATANA, Torino 2014, Quad. 22, par. 14, 2176.

⁵ R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, *L'ultimo metrò*, cit., 18.

⁶ Nell'ampia bibliografia sul tema, cfr. E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli 2022; A. PIACENTINI VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2/2022, 225 ss.

ne della concorrenza», che «*possono anche* contribuire a una maggiore giustizia sociale»⁷.

Solidarietà in nome della concorrenza, *welfare* neoliberale: sono ossimori che tradiscono, anzi mascherano, la natura di questa fase, che mostra invece la resilienza del libero mercato, con aggiustamenti e non cambiamenti. È *una* fase che si situa sempre nel contesto di supremazia dell'economico sul politico, una ristrutturazione del capitale.

Non stiamo assistendo ad un ritorno del pubblico, della politica, dello Stato, nel segno dell'attuazione della Costituzione e, *in primis*, della solidarietà e dei diritti sociali, ma ad un loro intervento in funzione sussidiaria rispetto ai mercati. Non è un cambio di rotta rispetto alla teoria del *trickle-down*, dello "sgocciolamento" come effetto collaterale del mercato, ma semplicemente l'apertura della valvola pubblica verso le imprese confidando – nel senso di atto di credo, vista la non condizionalità in senso sociale (condizionalità che sarebbe la programmazione prevista dalla Costituzione all'art. 41) – che questo produca qualche ricaduta in termini di benessere collettivo. L'eguaglianza sostanziale concretizzata attraverso i diritti è degradata a possibile effetto collaterale, da primo compito dello Stato a carità come residuo del mercato.

La "coesione sociale" in questo contesto, piuttosto che costituire l'esito di un percorso di emancipazione, presenta i connotati di un ordine sociale inteso come mero controllo, funzionale al dispiegamento delle potenzialità del mercato e a contenere le ribellioni che la sua strutturale diseguaglianza può innescare⁸.

⁷ PNRR, 75, corsivo mio.

⁸ Sulla rivolta che «irrompe ovunque nel mondo» e «nelle sue alternanze è un fenomeno globale che promette di essere duraturo», cfr. D. DI CESARE, *Il tempo della rivolta*, Torino 2020, 9.

Per tacere della considerazione che la *governance*⁹ del PNRR (a partire dalla Cabina di regia, con poteri di indirizzo politico sulla sua attuazione e come organo che tende a sostituirsi o a fungere da comitato direttivo del Consiglio dei ministri) si situa in coerenza con il processo (globale) di verticalizzazione del potere e, insieme, compie un passo oltre: può leggersi come una sperimentazione di un meccanismo in *pura* prospettiva funzionalista, che non solo esautorata ma si propone di archiviare la democrazia pluralista e conflittuale. Ancora. Le condizionalità e gli obblighi verso il livello europeo riducono una già assai debole – se non *tout court* invertita – responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento e, data la cristallizzazione nel PNRR di molti settori e scelte possibili, sottraggono spazio alla dialettica politica e democratica.

Tornando allo spazio europeo, esso risulta dominato dai rapporti di forza fra Stati, ma ancor più da forze economiche e finanziarie che si giovano dello spazio comune e insieme delle rivalità fra Stati. Sono le esigenze del mercato a decretare “più UE o meno UE”. In altri termini, nulla cambia rispetto all'egemonia dell'economia sulla politica, solo che *ora* – il tempo del neoliberalismo è il presente –, per sintetizzare in una battuta, l'economia vuole “più Stato”, il che significa, intendiamoci, non “meno mercato”, ma “più sostegno al mercato”.

Quando la solidarietà si presenta con un corredo di condizioni obbligatorie declinate a favore delle imprese, ovvero è *solidarietà condizionata a tutela del merca-*

⁹ ... altra “parola oscura” come resilienza; efficace la descrizione, da ultimo, di M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, Bologna 2022, 50, della *governance* come «una valigia con il doppio fondo»: il primo, «fatto di partecipazione, apertura, trasparenza, *networking* e *accountability*»; il secondo, di «poteri privati spesso incontrollati, di diffusa opacità e vari misteri».

to, non persegue redistribuzione, eguaglianza, garanzia dell'emancipazione di tutti, ma agisce nell'interesse di *alcuni*, salvaguarda le diseguaglianze congenite nel modello neoliberista, nell'ottica del mantenimento delle posizioni di privilegio e del sistema che le produce (nulla di nuovo rispetto alle politiche del Fondo Monetario Internazionale e di cooperazione che integrano forme di neocolonialismo imponendo riforme di segno neoliberale in cambio di assistenza finanziaria). In altre parole, il ricorso al termine solidarietà in tali ipotesi è una mistificazione.

È veramente cambiata la politica europea rispetto alla "punizione" della Grecia, all'*austerity* dura nei confronti degli Stati debitori, all'impero del *Fiscal Compact* o l'allentamento dei vincoli è una mossa necessaria per salvaguardare il mercato?

Se non vi è stato un cambio di rotta, la politica del *Next Generation EU* è una semplice prova di resilienza¹⁰; non una nuova fase dunque, ma l'Unione europea come – riprendendo l'immagine citata – un materiale duttile¹¹, ma

¹⁰ *Ex multis*, sul *Next Generation EU*, cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund. Condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano 2021.

¹¹ Un inciso. La duttilità si riflette anche sul piano delle fonti. «L'atto normativo è soltanto parte di una più ampia soluzione, nella quale si combinano norme formali con altri strumenti non vincolanti quali raccomandazioni, orientamenti o anche autoregolamentazione secondo uno schema concordato in comune» (Commissione, *La governance europea – Un libro bianco*, in *Gazz. Uff. Com. europee*, C 287/1 del 12.10.2001, COM (2001) 428 def./2, 17); a riprova sta l'ampio ricorso alla *soft law* (per un approfondimento e indicazioni bibliografiche si rinvia a A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 255). Anche in questo caso, la malleabilità dello strumento non esclude la forza *di fatto* della fonte; si pensi alla Lettera della Banca Centrale Europea al Governo italiano del 5 agosto 2011, a firma di J. C. Trichet e M. Draghi, con la richiesta – puntualmente soddisfatta – dell'adozione di una serie articolata di misure

che possiede un'anima dura: l'economia di mercato e la massimizzazione del profitto come *Grundnorm*.

2. *L'anima dura dell'Unione europea: l'economia sociale di mercato fortemente competitiva*

Il mercato è l'anima sottesa alla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 e alla dottrina economica del Piano Marshall (a testimoniare, fra l'altro, come al più fra Unione europea e Stati Uniti possa esservi qualche scontro innestato sulla competitività neoliberista, ma non modelli differenti), espressione del *Washington consensus*; un'anima che si espande senza remore a partire dagli anni Ottanta, con una intensificazione del processo – un salto di qualità ma non un mutamento di paradigma – con il Trattato di Maastricht del 1992 (in relazione con il crollo del blocco sovietico e le sue ricadute sul conflitto sociale)¹².

Non è un'anima “sociale”: si pensi, per tutti, alle perplessità espresse da Federico Caffè sin dal 1958 rispetto ad una costruzione europea che si prefigurava mercantilista, dominata dalla Germania e con un vincolo esterno di ostacolo rispetto ai problemi sociali interni, e alla sua contrarietà rispetto al sistema monetario europeo, in quanto non

(sul “seguito” normativo della lettera della BCE, si veda E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014).

¹² In argomento si segnalano, da ultimo, A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari 2021; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari 2021, spec. 127 ss.; G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli 2022.

permetteva più il ricorso al cambio come strumento di politica economica¹³.

Lo spazio entro il quale si fonda e si muove il processo di integrazione è economico; i parametri sono quelli propri dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva, ovvero di un orizzonte ordoliberalista (contrazione della spesa pubblica, pareggio di bilancio, stabilità monetaria, sistema fiscale favorevole a profitti e investimenti, etc.). Carta dei diritti fondamentali e *Next Generation EU*, per limitarsi agli "scostamenti" più appariscenti, non sono nuovi canti ma arrangiamenti intorno alla stessa melodia.

L'unità politica intorno alla guerra in Ucraina smentisce quanto testé osservato? Invero, più che in controtendenza, la posizione a fronte dell'aggressione russa conferma quanto rilevato: a) denota l'appiattimento dell'Unione europea su posizioni atlantiste¹⁴, a fianco delle vocazioni egemoniche degli Stati Uniti; mentre sarebbe stata l'"occasione" per lo sviluppo di una politica estera e di difesa indipendente, con l'assunzione da parte dell'Europa di un ruolo pacificatore (che è/*dovrebbe* essere tra i suoi

¹³ Sul pensiero di Federico Caffè, si veda T. FAZI, *Una civiltà possibile. La lezione dimenticata di Federico Caffè*, Milano 2022.

¹⁴ L'atlantismo non è mai messo in discussione in sede di Unione europea. Anche quando si ragiona di costruire una politica europea di sicurezza e di difesa comune nel TUE si legge che «la politica dell'Unione a norma della presente sezione non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nordatlantico (NATO), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto» (art. 42); fedeltà atlantica ribadita nelle dichiarazioni degli ultimi anni (prima della guerra in Ucraina) nelle quali maggiore era l'insistenza sul varo di una politica estera europea.

“fondamentali”) nella terza guerra mondiale a pezzi¹⁵; b) si conferma nella guerra ucraina l’egemonia del modello neoliberale (nel quale l’UE è inserita), di una competitività sempre più violenta, che si esprime nella forma di guerra fra imperialismi¹⁶; c) la partecipazione alla guerra e l’economia di guerra segnano una rimodulazione interna al neoliberalismo ma non una inversione di rotta¹⁷; anzi, emerge ulteriormente la distanza rispetto alla tutela delle istanze sociali, come mostra emblematicamente il recente progetto di regolamento, *Act in Support of Ammunition Production* (Asap)¹⁸, che prevede la possibilità di distrarre risorse dal PNRR alla produzione di armamenti, oltre che la sovvenzione della produzione di armamenti¹⁹.

Nelle more di pubblicazione del presente intervento, quanto detto trova una tragica conferma nell’incapacità dell’UE di assumere una forte posizione autonoma rispetto al rischio “plausibile” di genocidio compiuto da Israele

¹⁵ F. SALMONI, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l’Europa che non c’è*, Napoli 2022.

¹⁶ N. CHOMSKY, *Perché l’Ucraina*, Milano 2022; E. MORIN, *Di guerra in guerra. Dal 1940 all’Ucraina invasa*, Milano 2023.

¹⁷ Per tacere della militarizzazione della democrazia che la guerra porta con sé (sia consentito rinviare a A. ALGOSTINO, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli 2022, 67 ss.).

¹⁸ Cfr. Decisione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 (P9_TA(2023)0208) che rinvia la questione alla commissione competente per l’avvio di negoziati interistituzionali sulla base della proposta non modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni (COM(2023)0237 – C9-0161/2023 – 2023/0140(COD)).

¹⁹ Per un commento critico e una contestualizzazione del provvedimento, cfr. A. SOMMA, *Verso l’economia di guerra*, in *La Fionda*, 7 giugno 2023.

a Gaza (come rilevato dalla Corte Internazionale di Giustizia nell'ordinanza del 26 gennaio 2024) e nei venti di guerra che attraversano le dichiarazioni politiche e trovano concretizzazione negli incrementi delle spese militari.

Nemmeno il protezionismo – affacciatosi prima con la pandemia e quindi, in continuità, con la crisi connessa alla guerra ucraina – scalfisce l'approccio neoliberista, ma è una variabile della competitività globale, uno strumento della «guerra capitalista»²⁰. Una guerra, quest'ultima, i cui connotati sono tratteggiati con chiarezza nel nuovo Concetto strategico adottato dalla NATO nel summit di Madrid il 29 giugno 2022, laddove la Federazione russa è definita «la più significativa e diretta minaccia», mentre la Cina viene presentata come una “sfidante”.

L'integrazione europea, dunque, si presenta come un abito che si adatta alle esigenze del corpo che lo indossa, corpo che si materializza nell'economia di mercato; un abito, in tal senso, “resiliente”.

3. *Resilienza versus trasformazione: note sulla debolezza strutturale dell'integrazione europea e sulla neutralizzazione del conflitto sociale*

La resilienza è antitetica in sé rispetto all'idea di trasformazione e nella contrapposizione resilienza-trasformazione si scorge uno degli elementi che segnano la distanza – la

²⁰ Cfr. E. BRANCACCIO, R. GIAMMETTI, S. LUCARELLI, *La guerra capitalista. Competizione, centralizzazione, nuovo conflitto imperialista*, Milano 2022, laddove le sanzioni economiche contro la Russia sono viste semplicemente come parte di un approccio protezionista americano e occidentale contro Russia e Cina.

contraddizione? – fra l'(attuale) integrazione europea e il costituzionalismo moderno (emancipante).

L'adozione della Carta dei diritti fondamentali non sana la mancanza nello spazio euro-unitario di un progetto di emancipazione, dell'eguaglianza sostanziale, dei diritti sociali: i primi sono del tutto assenti²¹; i secondi sono contemplati con formule vuote (mera proclamazione e rinvio alle legislazioni e prassi nazionali) o che richiamano l'orizzonte della libertà negativa²².

Invero, non si tratta solo di una “debolezza” che connota il livello europeo perché si apre un processo di osmosi fra ordinamenti che produce una tendenza al ribasso, facilitando la regressione dei diritti sociali negli ordinamenti nazionali (il lato oscuro del c.d. costituzionalismo multilivello)²³. Che sia una falsa promessa (in buona fede per alcuni) o operazione di *marketing*, la Carta dei diritti fondamentali, invero, non è neutra: veicola una supremazia dei diritti di libertà negativa sanciti in stile liberale o neoliberale²⁴.

²¹ Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'eguaglianza compare solo come uguaglianza davanti alla legge (art. 20) e divieto di discriminazione (art. 21).

²² Emblematico il riferimento al diritto «di lavorare», alla «libertà di cercare un lavoro» (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 15), e non al diritto al lavoro; sul punto, cfr. A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino 2007.

²³ Cfr., per una ricostruzione critica dell'integrazione sociale, M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 102 ss., con attenzione, fra l'altro, al ruolo assunto in tal senso dal diritto antidiscriminatorio come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

²⁴ Si veda la proclamazione senza limiti della libertà di iniziativa economica privata che riecheggia la Dichiarazione francese del 1789, in tali parti, come denunciato dalla critica marxista, irrimediabilmente borghese.

I diritti contemplati nella Carta di Nizza sono deboli anche perché esito di una “graziosa concessione”; non sono incardinati e radicati nella forza di una lotta per i diritti: manca nello spazio dell’Unione europea il conflitto sociale o, meglio, il riconoscimento del conflitto sociale. Si compone il conflitto fra Nazioni nel nome dell’economia di mercato, creando le condizioni perché possa realizzarsi la massimizzazione del profitto (di pochi): è un’integrazione nel segno dell’*homo oeconomicus*, presentata – riprendendo le parole di Milton Friedman, vate del neoliberalismo – come «politicamente inevitabile»²⁵.

È un processo che non solo non nasce attraverso il conflitto sociale, ma, anzi, è utilizzato per neutralizzare il conflitto sociale (a riprova, *ex multis*, l’artificiale parità tra datori di lavoro e lavoratori di cui all’art. 28 della Carta dei diritti fondamentali)²⁶.

Si può obiettare: l’integrazione europea tutela dei valori (art. 2 TUE), fra i quali, dignità umana, libertà, democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani; si riferisce a una «società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Senza dubbio; tuttavia, a seguire, fra gli obiettivi, si legge: «l’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva» (art. 3.3 TUE). È la storia a restituirci l’immagine di un processo che sacrifica i valori sull’altare del neoliberalismo: i diritti sociali, come si è detto,

²⁵ Cfr. L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi. L’attacco alla democrazia in Europa*, Torino 205.

²⁶ In argomento, A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma 2018.

ma anche, in senso ampio, i diritti umani (emblematicamente con l'esternalizzazione delle frontiere) e la pace (si pensi allo zelo atlantista, al riarmo).

Restiamo al *Next Generation EU* e al PNRR: la Commissione europea monitora in maniera rigorosa le c.d. condizionalità. Sono condizionalità in nome dei valori o del modello economico, dei diritti sociali o dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva?

Ancora. Pensiamo al regolamento n. 2092 del 2020²⁷, che si ispira alla tutela dei valori, e, in specie, dello stato di diritto, ma assume una impostazione economicista e funzionalista²⁸, che assorbe e distorce il senso dei valori. La tutela agisce in relazione a violazioni dei principi dello Stato «che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione» (art. 4): a rilevare è il bilancio non i “valori”.

Si aggiunga che attraverso le misure contemplate dal regolamento si può agire su spazi costituzionali degli Stati: siamo sicuri che questo rappresenti solo una tutela contro involuzioni autocratiche (il pensiero è a Polonia e Ungheria)²⁹ e non possa essere volano per promuovere forme di

²⁷ 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.

²⁸ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione “costituzionalizzante”*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, spec. 31 ss.

²⁹ Cfr., a proposito dell'Ungheria, la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE)); in relazione alla Polonia,

governo, sistemi giudiziari, ispirati a criteri efficientisti? Magari proprio al modello dell'Unione europea, con il suo *deficit* democratico?

Infine: è sufficiente ragionare *solo* di stato di diritto? Anche se può sembrare eccessivamente severo il giudizio di chi definisce lo Stato di diritto «la premessa costituzionale di una società apolitica di uomini autonomi e privati»³⁰, si può annotare come lo stato di diritto rappresenti condizione minima ma non sufficiente se ci si pone nella prospettiva di una democrazia costituzionale (confittuale e sociale)³¹; condizione necessaria è, infatti, la garanzia dei diritti, di libertà negativa, politici e sociali³², una condizione che, allo stesso tempo, è fine della democrazia. Il presupposto dello stato di diritto non è “un po' poco”? non rischia di essere una “copertura” nel momento in cui le *vere* condizionalità sono altre e conducono verso uno stato magari *liberale* ma non *sociale*?

4. Deficit democratico e neoliberalismo: un connubio coerente?

Proseguendo nel ragionamento, vorrei proporre una lettura, un po' (ma neanche troppo) provocatoria: il noto,

la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-204/21 concernente la riforma della giustizia polacca di dicembre 2019.

³⁰ R. WIETHÖLTER, *Gli interessi dello stato di diritto borghese*, in P. BARCELLONA (a cura di), *L'uso alternativo del diritto*, v. I, *Scienza giuridica e analisi marxista*, Roma-Bari 1973, 37.

³¹ Si inserisce qui la considerazione, che in questa sede si limita a citare, della difficoltà di concepire la democrazia “senza aggettivi”.

³² Nel solco di Bobbio, cfr. M. BOVERO, *Salus mundi*, Roma 2022, che ragiona di tali diritti come «*precondizioni* (diritti liberali e sociali) e *condizioni* (diritti politici) *necessarie* della democrazia» (72).

e direi indiscusso, *deficit* democratico dell'Unione europea³³ è coerente con l'attitudine dell'Unione stessa, ossia con una integrazione dominata da un paradigma ordoliberalista? Può dirsi che il capitalismo quando può, ovvero in uno spazio vuoto di popolo e di conflitto sociale, come quello europeo, si sottrae alla democrazia?

Compare il grande tema della compatibilità o incompatibilità fra democrazia e capitalismo. Il connubio tra capitalismo e democrazia è sincero oppure strumentale? In altri termini, il capitalismo si accompagna naturalmente alla democrazia o la tollera in presenza di rapporti di forza che non gli consentono di evitarla? L'abbraccio «del sistema politico democratico col sistema economico capitalistico» che Bobbio ritiene «insieme vitale e mortale», forse, è un abbraccio «*soltanto* mortale»³⁴.

Individualismo e libertà possono essere considerate matrici comuni della democrazia e del mercato, ma le libertà economiche tendono ad assoggettare e a piegare alle proprie esigenze gli altri diritti: sono "libertà" innervate di competitività e tendenti al dominio (e necessitano di essere limitate se ci si pone nell'orizzonte di una democrazia costituzionale, sociale, sostanziale).

In prima battuta, si può, quindi, rilevare, decostruendo l'immagine del matrimonio felice tra democrazia e capitalismo, che il capitalismo tollera la democrazia, tende a controllarla, ma non è a disagio con un regime autoritario,

³³ Per tutti la battuta di R. DAHRENDORF, *Der Wiederbeginn der Geschichte. Vom Fall der Mauer zum Krieg im Irak*, München 2004, trad. it. *La società riaperta. Dal crollo del muro alla guerra in Iraq*, Roma-Bari 2005, 322: «se l'UE facesse domanda di essere accolta nell'UE, questa domanda dovrebbe essere respinta per insufficienza di democrazia».

³⁴ Così anche M. BOVERO, *Salus mundi*, cit., 101-102 (al quale si rinvia anche per le citazioni di Bobbio).

che garantisca la libertà di iniziativa economica privata e magari non “disperda” margini di profitto in progetti di emancipazione sociale, ma mantenga la coesione sociale con l’ordine pubblico.

In seconda battuta può aggiungersi che non solo il capitalismo non è a disagio con un regime autoritario, ma lo preferisce, come tragicamente mostra la sperimentazione neoliberista dei Chicago boys nel Cile di Pinochet che ha chiuso nel sangue l’esperienza del socialismo democratico di Allende.

È l’assonanza fra capitalismo e autoritarismo, già ben colta da Polanyi³⁵ e oggi comprovata dalla diffusione di regimi che coniugano autoritarismo³⁶ e neoliberismo (il modello Bolsonaro, fra i molti) e dallo svuotamento delle democrazie nazionali in parallelo con la crescente egemonia del neoliberismo: a fronte di diseguaglianze crescenti e scarsità di risorse, un sistema autoritario, che reprime il dissenso, espelle e colpevolizza la povertà, è più funzionale rispetto ad una democrazia pluralista e redistributiva (non lo sarà più solo se i subalterni riusciranno a modificare i rapporti di forza).

La debolezza democratica dell’UE e l’assenza nel suo seno del riconoscimento del conflitto sociale in una prospettiva emancipativa sono anticipatrici della rivoluzione passiva che investe la democrazia costituzionale e qui sì,

³⁵ Il socialismo, scrive K. POLANYI (*The Great Transformation*, 1944, trad. it. *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino 2010), è «essenzialmente la tendenza inerente ad una civiltà industriale a superare il mercato autoregolato subordinandolo consapevolmente ad una società democratica» (294), mentre il fascismo è «una riforma dell’economia di mercato raggiunta al prezzo dell’estirpazione di tutte le istituzioni democratiche» (297).

³⁶ ... un autoritarismo che trova un coerente terreno nel populismo, con il quale sviluppa un rapporto di “naturale” osmosi.

ragioniamo, se non di nuova fase, di una situazione di interregno, di resistenza sull'orlo del baratro. Verso l'ossimoro di una "democrazia senza conflitto", verso un neoliberismo autoritario?

È una tendenza globale quella alla concentrazione e verticalizzazione del potere, alla repressione del dissenso, alla neutralizzazione del conflitto sociale, e realizza gli auspici di lungo corso della Commissione Trilaterale, quando, sin dal 1975, lamentava l'"eccesso di democrazia"³⁷ e le richieste più recenti della J.P. Morgan di ovviare alla presenza di «*weak executives, constitutional protection of labor rights*», «*right to protest if unwelcome changes are made to the political status quo*»³⁸.

Resta una domanda: e il nazionalismo? Come si concilia questo *trend* mondiale e un modello, il neoliberismo, che si muove trasversalmente tra il livello europeo, euro-atlantico e nazionale, con il rinvigorismento dei nazionalismi e, in particolare, l'ascesa delle destre nazionaliste in Europa? In una battuta: molto bene. La cultura del Capo, la scarsa tolleranza del dissenso, il fastidio per le procedure democratiche, si coniugano senza problemi con gli assunti dell'ordoliberalismo. Non solo: il dominio della tecnica è vuoto e freddo, crea una moltitudine disgregata, possibile soggetto di rivolte, il nazionalismo – identitario ma rigorosamente neoliberista – si rivela funzionale: unifica, distrae, semplifica e individua un nemico altrove (rispetto al sistema economico). È un surrogato del conflitto sociale, utile

³⁷ M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975; si veda anche il nostrano *Piano di rinascita democratica* della loggia massonica P2 di Licio Gelli.

³⁸ J.P. Morgan, Europe Economic Research, *The Euro area adjustment: about halfway there*, 28 May 2013.

a sterilizzarlo. Non vi è dunque uno scontro fra dominio della tecnica, condiviso a livello europeo, e nazionalismo, ma un incontro che sfocia in un *neoliberismo identitario* ovvero *tecno-populismo nazionalista*. Il neoliberismo ha assorbito le istanze di rivendicazione di decisione politica ed economica nazionale (come mostra la Brexit facilmente non vantaggiose dal punto di vista economico) e il nazionalismo ha ripiegato su scelte identitarie come la triade “Dio, Patria, famiglia” e con una sterzata in senso autoritario della democrazia che non inficia il libero mercato e, anzi, in epoche di diseguaglianze crescenti, è utile al mantenimento del modello dominante.

5. *Una nuova fase esige una rivoluzione, non la resilienza*

«È più facile immaginare la fine del mondo che immaginare la fine del capitalismo»³⁹, è stato osservato: vale lo stesso per una inversione di rotta dell’Unione europea?

Occorre opporre ad un realismo capitalista che nega alternative, un realismo emancipante, che non è appiattito nella riproduzione del presente, ma guardando al futuro trasforma il presente.

Il realismo emancipante è esigente: non si accontenta della resilienza, ma richiede una rivoluzione, una trasformazione profonda del modello economico, politico, sociale e antropologico. Una nuova fase deve cambiare i presupposti, la direzione, la struttura e la sovrastruttura (connesse in un rapporto circolare): in una parola, il mo-

³⁹ Nell’incerta attribuzione del fortunato adagio (a Slavoj Žižek o a Fredric Jameson), si rinvia qui alla sua citazione in M. FISHER, *Realismo capitalista*, Roma 2018.

dello di sviluppo (ossia, per essere chiari, il neoliberismo); altrimenti si restringono o ampliano spazi e competenze, ma non si trasforma nulla.

Il modello di sviluppo, dunque, è la questione centrale; in estrema sintesi: profitto e competitività o persona ed emancipazione, *alias* neoliberismo o costituzionalismo? Fermo restando la possibilità di immaginare altre vie nell'orizzonte dell'emancipazione, al momento il costituzionalismo si presenta come utopia concreta alternativa all'egemonia neoliberista.

Si potrebbe ragionare di una politica monetaria *strumentale* rispetto ad una efficace politica sociale; si potrebbe prendere in considerazione la possibilità che la BCE cancelli il debito⁴⁰, mentre gli Stati investono il relativo importo nella *trasformazione* ecologica e sociale (trasformazione e non transizione, perché è la prima che implica un salto, un "balzo di tigre" per usare l'efficace espressione di Walter Benjamin).

Occorre costruire un nuovo-vecchio progetto di integrazione europea, nella consapevolezza che quello fondato sui Trattati di Roma, se ha avuto una funzione di pacificazione politica, sotto il profilo economico è stato – ed è – uno strumento che scardina la connotazione come conflittuale e sociale della democrazia; quindi, non tanto "più Europa", "meno Europa", ma un'*altra* Europa, con gli "assi strategici" nei principi del costituzionalismo.

⁴⁰ Di condono almeno parziale dei debiti passati, ragionano R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, *L'ultimo metrò*, cit., spec. 150; sempre in una prospettiva "rifomista", ma che quantomeno apre ad un cambiamento di paradigma, si pensi anche alla possibilità di un debito congelato in titoli perpetui a tasso zero (in alcuni Paesi circa un quarto del debito pubblico è detenuto dalla BCE).

Libero mercato, stabilità dei prezzi, debito: non sono leggi naturali, ma il prodotto di una scelta – una imposizione? – politica: un'*altra Europa* non è ora ma è *possibile*.

Next Generation EU e *transizione economica*.
Alla ricerca di un nuovo modello di sviluppo

ANGELA MUSUMECI

SOMMARIO: 1. Premessa. Un diritto per la transizione economica. – 2. Adattarsi a cosa? Lo sviluppo sostenibile come leva del cambiamento. – 3. Il *Next Generation EU* e il ritorno della programmazione economica. – 3.1. (*segue*) La programmazione economica europea come indirizzo tecnico rinforzato. – 4. Conclusioni: tutto cambia perché nulla cambi?

1. *Premessa. Un diritto per la transizione economica*

Il termine *transizione* è comunemente impiegato nei dizionari enciclopedici per descrivere un passaggio da una condizione a un'altra e, nella sua accezione dinamica, contiene in sé l'idea di una evoluzione per raggiungere una nuova condizione di equilibrio. Accade però che con la giustapposizione del suffisso *economico* l'intelleggibilità iniziale del termine si perde nella complessità di processi che ne definiscono il contenuto; processi che sono storici, sociologici, economici e giuridici al tempo stesso e per la cui interpretazione occorre fare appello al contributo di diverse discipline scientifiche.

Lo storico R.H. Hilton, ad esempio, che ha ricostruito in un celebre saggio¹ il passaggio dal feudalesimo al

¹ Il riferimento è alla nota opera storica di R.H. HILTON, *The Transition from Feudalism to Capitalism*, London 1976. Più di recente, l'*Introduction* dello stesso HILTON al volume collettaneo *The Transition from Feudalism to Capitalism*, Delhi 2006, con i contributi di P. SWEEZY, M. DOBB, C. HILL, G. LEFEBVRE, K. TAKAHASHI, G. PROCACCI, che in un originale dialogo

capitalismo, fornendo così una lettura diacronica di una delle transizioni economiche più importanti nella storia dell'umanità, ha verificato la complessità di cui sopra, evidenziando almeno due aspetti di quell'evoluzione economica che si possono definire strutturali a tutti i processi di transizione. Il primo è che le transizioni economiche sono state, in principio, delle transizioni sociali che hanno generato in seguito le evoluzioni economiche strettamente intese. Nel caso di studio, la fine della servitù della gleba ha segnato il tramonto dell'economia feudale e la nascita di quella moderna. L'altro, sono le innovazioni tecnologiche senza le quali i nuovi modelli economici non potrebbero aversi, come fu per l'epoca con la scoperta e la diffusione del telaio che si rivelò decisiva per lo sviluppo dell'economia manifatturiera. Tutto ciò ha portato altri a sostenere, con riferimento alle scienze giuridiche, che il diritto intervenga solo in seguito, con riforme settoriali che consentano al sistema ordinamentale di ritrovare il suo equilibrio.²

E tuttavia, se è vero che le transizioni economiche non sono altro che dei processi di cambiamento ordinamentali, che si articolano necessariamente nel lungo periodo

con la prima e più prestigiosa pubblicazione ne riprendono e sviluppano i contenuti.

² Fondamentali al riguardo le preziose elaborazioni sviluppate da S. ORTINO, *La struttura delle rivoluzioni economiche*, Bari 2010, il quale propende per il difetto di autonomia della scienza giuridica, chiamata a regolamentare fenomeni sociali già inveratesi nella realtà. Secondo l'A., ogni rivoluzione economica sarebbe caratterizzata da un paradigma radicato nelle relazioni umane e solo subito dal diritto, depositario del compito di regolamentare i profili rilevanti per l'ordinamento giuridico. Con riferimento alla necessità che ogni rivoluzione economica sia connotata da un proprio paradigma è evidente il richiamo a T.S. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions* (1962), trad. it. a cura di A. CARUGO, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino 2009.

e si sviluppano in parallelo agli effetti dell'industrializzazione³, è altrettanto vero che mutamenti strutturali così radicali, specie se sollecitati da condizioni di crisi come accade nell'attuale fase storica, non possono restare fuori dalla sfera di azione dei pubblici poteri e quindi dall'influenza del diritto. Anzi, gli studi di diritto dell'economia che hanno inteso contestualizzare gli sviluppi dei processi di industrializzazione nell'età contemporanea, mettendoli in relazione con le trasformazioni dei sistemi istituzionali, hanno posto l'accento sulla necessità di considerare il mercato, unitamente alle dinamiche economiche ad esso imputabili, alla stregua di una struttura sociale, bisognosa di regole giuridiche, e ciò al fine di rimettere al centro della discussione la responsabilità politica del decisore nella ponderazione degli interessi che si vanno componendo e contrapponendo⁴. Si arriva così a declinare la specifica funzione del diritto, e segnatamente il ruolo dei pubblici poteri, nelle fasi di passaggio da un ciclo economico all'altro,

³ Imprescindibili sul punto gli studi di K. POLANYI, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time* (1944), trad. it. a cura di R. VIGEVANI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino 2010.

⁴ Doveroso richiamare almeno l'importante riflessione sviluppata da N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari 1998, con l'ed. ampliata nel 2003, sul carattere politico-giuridico del mercato definito *locus artificialis*, creato e plasmato dal diritto, con il conseguente rifiuto di qualsiasi naturalismo economico. Dalla prima edizione dello studio è emerso un insieme di riflessioni poi raccolte nel volume AA.VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari 1999, con contributi di G. AZZARITI, A. BALDASSARRE, G. CHIRICHELLO, M. DRAGHI, L. ELIA, G. IUDICA, M. LIBERTINI, B. LIBONATI, G. ROSSI, P. SCHLESINGER, G. TREMONTI e S. VECA. Si v. anche N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2/2000, 435 ss. Per una visione opposta cfr. F.A. VON HAYEK, *Law, Legislation and Liberty* (1973), trad. it. a cura di P.G. MONTANERI, *Legge, legislazione e libertà*, Milano 1986.

con l'avvertimento però che quest'ultime non sono coincidenti in tutto e per tutto con le transizioni economiche vere e proprie, giacché, come si è provato a dire in precedenza, una simile valutazione potrà compiersi *ex post*, e cioè solo dopo che la forza "normativa" della crisi sia riuscita (o no) nell'intento di arrivare ad un nuovo equilibrio.

È opportuno, però, puntualizzare in premessa che il diritto dell'economia, inteso come fenomeno giuridico, si distingue dalle altre branche del diritto e si connota al tempo stesso per la sua costante evoluzione, testimoniata dalla capacità di intercettare i mutamenti degli assetti giuridici, rilevanti per il contesto economico, prima ancora che si compiano le trasformazioni giuridiche e istituzionali più generali⁵. Detto diversamente, il diritto dell'economia progredisce e muta costantemente in ragione (o in reazione) all'emersione di fatti sociali, quali sono gli specifici assetti assunti dal sistema economico e le risposte via via declinantisi dell'intervento pubblico. Inoltre, nella visione ampia che contraddistingue questo tipo di diritto può accadere che la definizione delle regole per un determinato istituto coincida con «un complesso effetto di interazioni esogene ed endogene alle istituzioni rilevanti per l'economia»⁶, come accade nel caso della regolamentazione per il funzionamento del mercato.

⁵ Raccolgo sul punto le indicazioni metodologiche fornite da G. DI GASPARE, *Oggetto e metodo del diritto dell'economia*, in *Amministrazioneincammino. luiss.it*, 12 aprile 2017; Id., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova 2017. Un esempio calzante in tal senso è offerto proprio dalla dimensione costituzionale del processo di integrazione europea che ha seguito di molti anni l'avvento del processo di integrazione dei mercati nella dimensione economica del diritto delle Comunità europee.

⁶ Ancora G. DI GASPARE, *Oggetto e metodo del diritto dell'economia*, cit., 6, che così argomenta «In questo senso, ad esempio, le regole di funzionamento del mercato sono effetto di un sistema di interazioni e di

Quanto ricordato offre la possibilità di affermare che anche gli stati di crisi sono dei fatti sociali, dotati di una specifica rilevanza giuridica, i quali condizionano dall'esterno il diritto dell'economia. Stati di crisi che sempre più di frequente, almeno nel nostro tempo, sono associati alla netta consapevolezza di incorrere, come genere umano, in rischi globali che animano però la speranza di volgere il proprio futuro in una condizione sicuramente migliore⁷. Rispetto alla ricerca qui proposta, il *Next Generation EU* (d'ora in avanti NGEU) – definizione comunemente impiegata per indicare nella sua globalità l'intero processo di transizione economica e che più di ogni altra è riuscita a scolpire nell'immaginario collettivo l'idea di un passaggio da una generazione ad un'altra – è solo l'ultima ed inedita forma di reazione delle istituzioni europee e degli Stati membri alle sollecitazioni indotte da una serie di concause, dove l'accidente pandemico si è saldato non a caso alla grave crisi ecologica e alla perdurante recessione economica, aggravata ulteriormente dall'aumento del costo delle materie energetiche a causa del conflitto bellico tra Russia ed Ucraina. Circostanze, tutte, che hanno indotto l'Unione a ricorrere a meccanismi istituzionali non del tutto conformi ed omogenei al tradizionale diritto europeo, come la disattivazione temporanea della procedura per deficit eccessivi; il temperamento degli effetti delle regole di concorrenza

retroazioni tra normative esogene – poste dallo Stato e dagli altri pubblici poteri – norme endogene – strutturali e di comportamento – poste dalle Autorità di controllo e/o dal giudice».

⁷ Fin troppo evidenti i riferimenti nel testo agli studi di U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad. it. a cura di W. PRIVITERA, C. SANDRELLI, Roma 2000, e di E. BLOCH, *Il principio speranza*, vol. 1, *Sogni a occhi aperti*, trad. it a cura di E. DE ANGELIS, con *Introduzione* di R. BODEI, Milano 2019.

che riguardano gli aiuti di stato; la deroga al principio del *no-bail out* di cui all'art. 125 TFUE, attraverso politiche monetarie non convenzionali; l'emissione di titoli di stato UE per finanziare interventi di sostegno degli Stati e il rafforzamento della propria autonomia di bilancio. Operazioni, intraprese dalla Commissione, che sono servite all'Unione per costruire il NGEU, il primo programma di sostegno delle economie degli Stati membri duramente colpite dalla crisi pandemica, adottato col regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020, cui si è aggiunto il regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)⁸.

Si è detto, in precedenza, inedita forma di reazione perché col NGEU l'Unione pare intenzionata a trasformare l'evento critico in una straordinaria opportunità per rilanciare il suo processo di crescita⁹, in forte affanno già da prima dell'insorgere della pandemia da Covid-19. Anzi, il convincimento, che si proverà a dimostrare più avanti, è che l'Unione abbia sfruttato l'ultimo segmento del perdurante

⁸ Il dispositivo *Recovery and Resilience Facility* (reg. UE 2021/241) è parte del più ampio programma di investimenti (NGEU) progettato per l'UE dalla Commissione e approvato dagli Stati membri in sede di Consiglio, articolato su due pilastri principali: il *Recovery and Resilience Facility* e un rinforzato budget pluriennale, il *Multiannual Financial Framework* per gli anni 2021-2027. Ai due strumenti principali vanno inoltre aggiunti il Programma *SURE*, che istituisce i primi veri titoli di debito pubblico europeo, e i fondi *React-EU*, per finanziare le politiche di coesione. Un quadro di sintesi complessivo del programma è rinvenibile sul sito ufficiale della Commissione.

⁹ Parla a tale riguardo di «diritto «della» crisi» in contrapposizione al «diritto dell'emergenza» B. CELATI, *Stato e mercato nella disciplina giuridica del «governo dell'economia sostenibile»*, in *Amministrazioneincammino. luiss.it*, 11 maggio 2021, 1 ss., sp. 7.

stato di crisi, ossia la pandemia da Covid-19, per accelerare il più possibile il processo di trasformazione, a cominciare dal superamento delle condizioni di afasia delle economie degli Stati membri, per arrivare poi a rifondare il proprio mercato interno insieme agli assetti giuridico-istituzionali del governo dell'economia. Basta scorrere, al riguardo, le parti introduttive del regolamento (UE) 2021/241 insieme ai suoi primi articoli, per rendersi conto, da subito, della sua duplice valenza. Infatti, se da una parte la lettura complessiva del regolamento ci restituisce l'idea di una macchinosa architettura destinata a sorreggere l'assegnazione dei sostegni finanziari straordinari agli Stati membri, da impiegare in prevalenza per raggiungere gli obiettivi della transizione verde e digitale¹⁰; dall'altra, soffermandosi sugli «*Obiettivi generali e specifici*»¹¹, si riesce a cogliere agevolmente la visione globale del cambiamento a cui l'Unione mira e che

¹⁰ Cfr. art. 3 del regolamento (UE) 2021/241 che individua ben sei aree d'intervento cui destinare l'ingente programma di finanziamenti, tra le quali sono comprese le due transizioni gemelle, *Digital Transition e Green New Deal*, che com'è noto assorbono la gran parte degli investimenti europei. Per un primo esame dell'argomento, si v. M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a M. Giusti*, Padova 2021; v. anche F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/22.

¹¹ Cfr. art. 4: «(...) l'obiettivo generale del dispositivo è 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, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'art. 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale (...)».

intende perseguire attraverso la transizione economica da essa stessa innescata.

Processo sospinto, a sua volta, dall'impellente necessità di dare cittadinanza nello spazio economico europeo a una nuova politica industriale, soprattutto per accrescere il suo mercato interno e metterlo nelle condizioni di competere con le realtà esterne¹²; politica che, sebbene non sia possibile classificare “quarta” rivoluzione industriale come enfaticamente a volte capita di leggere¹³, ha trovato il proprio paradigma identificativo nello *sviluppo sostenibile*¹⁴ per il

¹² Calzanti al riguardo le considerazioni avanzate da F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, 1/2021, 41, e in part. 46, 47 e 67 ss., il quale suggerisce di tener conto di prospettive di analisi che guardino agli sviluppi del commercio internazionale che sta spostando il baricentro di azione in Asia e Oceania, con conseguenti capovolgimenti nelle integrazioni dei mercati globali.

¹³ In tema v. le osservazioni critiche di F. LAVISTA, *La «quarta rivoluzione industriale» in prospettiva storico-economica*, in M. LAZZERONI, M. MORAZZONI (a cura di), *Interpretare la quarta rivoluzione industriale*, Roma 2020, 45, in part. 48 ss, il quale ci avverte che secondo la più accreditata storiografia neppure la c.d. prima rivoluzione industriale, compiutasi tra la fine del XVIII e gli inizi del XIX secolo, può essere considerata tale, quanto piuttosto «un importante passaggio storico, entro un processo di trasformazione europea di lungo periodo, che si svolse in Inghilterra per una serie di caratteristiche peculiari del quadro economico ed istituzionale di quel paese». A favore invece del carattere di assoluta novità dell'attuale ciclo industriale S. ZAMAGNI, *Come e quando la quarta rivoluzione industriale ci sta “toccando”*, Milano 2018.

¹⁴ Per un inquadramento di questa nozione paradigmatica, così importante ai fini della presente elaborazione, ma altrettanto problematica nella definizione per le connessioni con i parametri tecnico-scientifici che la attraversano, si v. almeno F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli 2010; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, 1/2017, 163 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*,

cui raggiungimento l'Unione si è impegnata nell'elaborazione di politiche economico-finanziarie destinate a sostenere i programmi di attuazione delle transizioni verde e digitale degli Stati.

Naturalmente, nel corso dell'indagine non sarà possibile esprimere alcuna valutazione sugli esiti di un processo di transizione così ambizioso e complesso che, come tutte le fasi di passaggio da un sistema di regole ad un altro, richiede tempi di adattamento alquanto lunghi, e destinato quindi ad andare ben oltre il termine del piano di interventi straordinari, previsto con la fine del 2026. Con l'auspicio, naturalmente, che gli sforzi compiuti in una fase così delicata per il futuro dell'Europa possano portare alla creazione di una *fiscal capacity* dell'Unione attenta alle politiche economiche degli Stati membri, oltre che ai saldi di finanza pubblica. Né tantomeno ci si potrà soffermare sulle importanti modifiche strutturali intraprese dall'Unione, anch'esse a carattere straordinario, per aiutare le economie degli Stati membri, come la sospensione del Patto di stabilità e crescita e del *Fiscal compact*, o il ricorso al mercato per ottenere le risorse necessarie da destinare al programma di finanziamento; azioni tutte che lasciano però «già intravedere dei consolidamenti di fatto di procedure ed istituti connessi allo straordinario – seppur asseritamente provvisorio – piano di investimenti pubblici»¹⁵. Quel che invece

costituzione economica europea e assetti di governance, in *Diritto Pubblico*, 2/2021, 415 ss.

¹⁵ Così F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri*, cit., 43, a cui si rinvia per gli esiti della complessiva indagine. Come dato storico si ricorda che è stato possibile concretizzare le modifiche citate solo dopo aver superato le ultime esitazioni da parte tedesca: sulle resistenze tedesche e sulle ragioni che hanno portato al loro superamento cfr. D. HOWARTH, J. SCHIEDL, *Nein to Transfer Union: the*

ci si propone di fare è di evidenziare, già dalla premessa, il cambio di metodo attuato in occasione del NGEU, la netta discontinuità col passato e il ritorno della programmazione economica nella sua veste di «disegno ordinato» e razionale «delle condotte future»¹⁶ in vista del raggiungimento di determinati obiettivi di sistema.

La tesi che si intende sostenere, infatti, è che dopo un lungo periodo di occultamento, la programmazione, insieme al rilevante ritorno dello Stato e degli investimenti pubblici nella sfera economica, sia tornata ad acquisire una nuova centralità, imponendosi come metodo per l'individuazione di una nuova *governance* economica capace di gestire, in forma partecipata e trasparente, il programma straordinario di finanziamenti, con la speranza che essa si riveli anche un utile strumento per far progredire il processo di integrazione europea. E ciò lo si deve, come si vedrà tra breve, soprattutto all'impiego dei Piani nazionali di ripresa e resilienza voluti dal NGEU che, sulla falsa riga di quel che accade con lo schema attuale del c.d. semestre europeo, prevede un'azione di sostegno, di affiancamento e di vigilanza delle istituzioni europee nei riguardi dei progetti degli Stati membri.

2. *Adattarsi a cosa? Lo sviluppo sostenibile come leva del cambiamento*

Come detto nel corso della premessa, l'aspetto qualificante dell'attuale fase di transizione consiste nel fatto che il

German brake on the construction of a European Union fiscal capacity, in *Journal of European Integration*, 2021, 209 ss.

¹⁶ Così M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1993, 293 ss.

diritto, anziché intervenire per fronteggiare mutamenti già avvenuti, come storicamente accaduto nelle grandi modificazioni dei processi e mezzi di produzione, ha la pretesa di promuovere e indirizzare il processo di trasformazione. Quest'ultima affermazione obbliga a prendere in considerazione, anche se solo nelle grandi linee, il modello di sviluppo che il NGEU si è fatto carico di promuovere, con l'avvertenza che il programma di finanziamento messo in atto dal regolamento, col dispositivo sulla ripresa e la resilienza, altro non è che uno strumento per dare una prima e concreta attuazione, in una prospettiva di tipo orizzontale, a una serie di interventi di politica industriale che in maniera settoriale l'Unione persegue da tempo e destinati per ciò stesso a perpetrare la transizione¹⁷.

E che l'intento sia effettivamente quello di forgiare una politica industriale per la transizione, capace di plasmare in via diretta ed immediata l'intero mercato interno, lo dimostra il fatto che col regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio, l'Unione mette in campo un sistema di condizionalità finanziaria, nei confronti degli Stati membri che intendono accedere agli aiuti, molto diverso da quelli comunemente utilizzati nel diritto europeo¹⁸, che

¹⁷ Parla in proposito di «inedito Piano strategico di politica industriale dell'Unione», che trova il suo fondamento nell'art. 173 TFUE M. PASSALACQUA, Numquam nega, raro adfirma: *il rinnovato intervento dello Stato nell'economia*, in *Mercato concorrenza regole*, 1/2021, 61 ss., sp. 63, alla quale si rinvia per una rassegna ragionata sui documenti e i provvedimenti che delineano la strategia dell'Unione in tema di digitale, ad iniziare dalla Relazione del 4 aprile 2019 degli esperti di alto livello della Commissione, dal titolo *La politica di concorrenza nell'era digitale*.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 23 del citato regolamento, la condizionalità acquisisce la connotazione di un controllo successivo, ridotto al rispetto delle norme a tutela degli interessi finanziari dell'Unione nell'attuazione del dispositivo, applicandosi solo nei confronti dello stato di diritto, aventi

punta tutto sul carattere proattivo del dispositivo. Nel caso di specie, infatti, non si tratta di provare l'esistenza di una condizione di difficoltà eccezionale, oggettivamente riconosciuta come esistente e pericolosa per le economie di tutti gli Stati membri, e quindi per la stessa Unione, quanto fare in modo che attraverso i finanziamenti economici sia possibile attivare un circuito virtuoso di riforme che ruota intorno alla riqualificazione della politica industriale dell'Unione¹⁹ ed è per ciò stesso destinato a protrarsi nel tempo. E' in questa direzione quindi che è dato riscontrare il carattere proattivo della condizionalità finanziaria prevista dal dispositivo per il NGEU, che grazie al coinvolgimento fattivo degli Stati membri, impegnati a raggiungere gli obiettivi prefissati, è sicuramente funzionale ad accelerare la transizione economica, anticipandone gli effetti e indirizzandola verso lo sviluppo sostenibile.

un'incidenza diretta sull'esecuzione del bilancio dell'Unione e connotate da una certa gravità. Si veda anche il regolamento (UE) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 del Parlamento e del Consiglio, *relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, che fa parte dell'accordo raggiunto nel Consiglio europeo del luglio del 2020 per approvare il quadro finanziario 2020-2027 e il piano di ripresa e resilienza per l'Europa. Più in generale, sul sistema di condizionalità messo in atto dall'Unione, inquadrato nella prospettiva più ampia dell'insieme delle misure di contrasto alla crisi economica, con impostazione critica si v. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova 2021.

¹⁹ A tale riguardo, è opportuno ricordare che l'obiettivo della decarbonizzazione è una delle principali linee di intervento finanziario dell'UE attraverso i fondi del NGEU; essa assume una straordinaria rilevanza nella ridefinizione di regole e limiti di carattere giuspubblicistico per le attività economiche pubbliche e private nei più importanti settori della produzione ed erogazione di beni e servizi, in ambiti quali energia, trasporti, industria, agricoltura ed edilizia. Sul punto però v. ampiamente E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit., sp. 422 ss.

Un cambio di prospettiva che si può cogliere agevolmente già soffermandosi a riflettere sulla diversa base giuridica individuata per il *Recovery* rispetto a quella usata per i due precedenti regolamenti che avevano inaugurato la stagione degli interventi di contrasto alla crisi economica generata dalla pandemia, vale a dire il regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio istitutivo del Programma SURE e, soprattutto, il già citato regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, istitutivo del NGEU. In ordine di tempo, nel caso dei primi due regolamenti la base giuridica è stata individuata nell'art 122 TFUE, una norma che garantisce la solidarietà tra gli Stati, collocata, nel Trattato, nel cuore della disciplina dell'Unione economica e monetaria. La solidarietà di cui si discute, però, nella struttura logica dell'articolo, ha un effetto per così dire differito, poiché è destinata a scattare quando uno Stato membro versi in una condizione di difficoltà o «sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali che sfuggano al suo controllo»²⁰. Nel caso del regolamento (UE) 2021/241, invece, il fondamento è diventato l'art. 175 TFUE, il cui comma 3 è quello che consente azioni ulteriori, rispetto a quelle messe in campo con i fondi della coesione, anch'esse ispirate alle finalità di

²⁰ Cfr. art. 122, comma 2, TFUE. La stessa logica rimediale è riscontrabile, senza alcun fine solidaristico, nell'ultimo comma dell'art. 136 del medesimo Trattato per prevenire i rischi di instabilità della zona euro. In base a quest'ultima previsione infatti «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito sarà soggetta a una rigorosa condizionalità». Come noto, sulla base di tale nuovo comma, è stato istituito con trattato il Mes, meccanismo permanente di stabilità subentrato al Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) e al Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (Efsm).

rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, alla quale i fondi strutturali sono com'è noto rivolti. Ai sensi del comma 3, quindi, al di là dei fondi strutturali, sono possibili ulteriori "azioni specifiche" dirette appunto a incrementare e integrare le politiche di coesione già previste: azioni che, ove ritenute necessarie, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio che «deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni». In altri termini, col dispositivo sulla ripresa e la resilienza, grazie ad una interpretazione evolutiva della norma contenuta nei Trattati²¹ che ha corrisposto ad una precisa volontà politica di individuare gli strumenti più idonei a consentire un'azione comune che superasse i vincoli posti dal diritto europeo, si è deciso di far rientrare gli aiuti finanziari predisposti con il programma tra le azioni che favoriscono la coesione economica, sociale e territoriale, sebbene non tutti i fondi messi a disposizione provenissero dalla quota di bilancio loro destinata.

Si potrà osservare che la ricostruzione offerta poggia su un mero dato formale, ossia la diversa base giuridica dell'ultimo regolamento, perché in concreto è stato eliminato il solo riferimento diretto allo «spirito di solidarietà degli Stati membri»²², mentre è rimasta impregiudicata la

²¹ Evidenzia questo aspetto, difendendo la legittimità della tecnica, B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, (58)2021, 635, sp. 638 ss. Per la dottrina italiana si rinvia a N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 3/2022, 729 ss., sp. 736 ss., a favore anche lui della interpretazione evolutiva utilizzata dai servizi giuridici delle istituzioni europee nella fattispecie in esame.

²² Così l'art. 122, comma 1, TFUE. Va aggiunto, per dovere di completezza, che l'interpretazione estensiva dell'articolo, di entrambi i

volontà politica di perseguire indirettamente la solidarietà, attraverso lo strumento della politica di coesione. Però, leggendo con attenzione i considerando introduttivi al regolamento (UE) 2021/241, ci si rende conto che il richiamo iniziale all'art. 175, comma 3, non è fine a se stesso ma serve a mettere in gioco l'esperienza maturata dalla Commissione nella predisposizione dei programmi di coesione per creare «*uno strumento innovativo*», il programma straordinario di investimenti, mai esistito prima d'ora, che se da un lato fornisce «*un sostegno finanziario efficace e significativo*» alle economie degli Stati membri, dall'altro è «*volto ad accelerare l'attuazione di riforme sostenibili e degli investimenti pubblici correlati negli Stati membri*»²³. Riforme sostenibili che lo stesso dispositivo si è fatto cari-

paragrafi che lo compongono, è stata fortemente criticata dalla dottrina che ha messo in discussione il titolo competenziale dell'Unione riguardo agli aiuti. Le ragioni di suddetta critica, che possono anche aver pesato sulla decisione di individuare una base giuridica differente per il RRF, sono riconducibili all'osservazione che l'assistenza finanziaria potesse essere concessa a condizione che lo Stato «si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali». Nel caso di specie, la clausola è stata interpretata come riferibile e in concreto riferita a tutti gli Stati membri, visto che – secondo quanto è affermato nel considerando n. 5 del regolamento 2020/2094 – il Covid-19 ha determinato in ciascuno di essi una situazione eccezionale, che sfugge al loro controllo e che richiede «un approccio coerente e unificato a livello di Unione». In dottrina si v. almeno quanto sostenuto da E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Taxation? Or, "Europe's Moment" - Part. I*, in *europeanpapers.eu*, 2/2020, 703 ss.

²³ Cfr il pt. 8 del considerando, dove si aggiunge che il dispositivo dovrebbe avere «carattere globale e sfruttare l'esperienza acquisita dalla Commissione e dagli Stati membri grazie all'impiego di altri strumenti e programmi. Anche gli investimenti privati potrebbero essere incentivati attraverso regimi di investimento pubblico, compresi strumenti finanziari, sovvenzioni e altri strumenti, purché siano rispettate le norme in materia di aiuti di Stato».

co di individuare puntando, prima di tutto, sulla c.d. transizione verde che dovrà essere sostenuta con «*investimenti in tecnologie e capacità verdi (...) contribuendo al tempo stesso al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione*»²⁴ e di seguito, in posizione strumentale alla prima, sulla transizione digitale, dove le riforme e gli investimenti da mettere in campo «*aumenteranno la competitività globale dell'Unione a livello mondiale*»²⁵. E poiché, da altra parte del medesimo considerando, si aggiunge che il «*sostegno finanziario diretto connesso al conseguimento dei risultati e all'attuazione di riforme e investimenti pubblici da parte degli Stati membri*» deve servire a fornire una «*risposta alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo compresi il pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU*»²⁶, ecco apparire chiaramente la forza proattiva del dispositivo, la sua volontà di guidare la

²⁴ Pt. 11 del considerando, dove si fa riferimento ad alcuni settori strategici dell'attuale *green industrial policy* dell'Unione, come l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l'economia circolare. Ma si veda anche il pt. 23 dove si legge: «il dispositivo, riflettendo il *Green Deal* europeo quale strategia di crescita dell'Europa e l'importanza di far fronte ai cambiamenti climatici (...), contribuirà all'integrazione nelle politiche delle azioni per il clima e della sostenibilità ambientale e al conseguimento dell'obiettivo globale di dedicare il 30 per cento della spesa di bilancio dell'Unione al sostegno degli obiettivi climatici. A tal fine, le misure sostenute nel dispositivo e incluse nei piani per la ripresa e la resilienza dei singoli Stati dovrebbero contribuire alla transizione verde (...) e dovrebbero rappresentare almeno il 37 per cento dell'assegnazione totale del piano per la ripresa e la resilienza (...)».

²⁵ Pt. 12. Evidenzia la contraddizione dell'accoppiamento della transizione verde con quella digitale, decisamente e tendenzialmente inquinante, M. PASSALACQUA, *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, cit., 16 giustificandola solo nell'ottica del suo contributo all'affermazione della prima.

²⁶ Cfr. i pt. 4, 5 e 17 del considerando.

transizione economica, definendone gli obiettivi e anticipandone i risultati.

Ora, senza entrare nel merito del programma di investimenti finanziari destinati a sostenere lo sviluppo, ai fini della ricostruzione è sufficiente osservare che il piano necessita per la sua realizzazione di importanti interventi, ovvero di riforme strutturali, affidati alla elaborazione di adeguate politiche pubbliche in grado di intercettare, su tutto, gli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti sia in sede di Organizzazione delle Nazioni Unite²⁷ che ad opera della stessa Commissione europea²⁸. Da qui discende la convinzione che il dispositivo sulla ripresa tagli trasversalmente, fornendo una prospettiva integrata, tutti i settori che alimentano la politica industriale dell'UE, su cui si esercita la sua capacità regolatrice, come il comparto dell'energia, della produzione automobilistica, dell'agricoltura, dei trasporti, dell'edilizia, ecc, tutti ugualmente sottoposti ad un imponente processo di riforma per rendere l'economia europea più eco-compatibile e protesi alla realizzazione di un mercato certamente più competitivo. Ed è soprattutto tenendo presente l'affastellarsi dei documenti e degli atti normativi elaborati in sede europea negli ultimi anni sul tema della *green economy*, e in particolare quelli della

²⁷ Per un immediato riferimento ai c.d. *Sustainable Development Goals* si rinvia alla pagina ufficiale dell'Istituzione.

²⁸ Essenziale al riguardo il riferimento al regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021, che istituisce il *Quadro per il conseguimento della neutralità climatica* e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("*Normativa europea sul clima*"). Con riferimento più specifico alla c.d. transizione energetica, la Commissione europea ha predisposto un insieme di misure normative, sulle quali si rinvia a M. TAVONI, "*Fit for 55*": *la transizione energetica vista dall'Europa*, in *lavoce.info*, 22 luglio 2021; M. FRASSONI, *Clima e Green Deal, la Commissione accelera a metà*, in *Sbilanciamoci*, 18 agosto 2021.

Commissione per ridurre l'emissione dei gas serra e mitigare così l'impatto del cambiamento climatico entro il 2030, definiti nell'ambito della strategia denominata *Green Deal*²⁹, che è possibile sostenere, come si è fatto in apertura del paragrafo, che l'Unione stia sfruttando il dispositivo sulla ripresa per riuscire ad affermare un diverso modello industriale che ha, come detto, nello sviluppo sostenibile, declinato nelle *green industrial policies*³⁰, il suo paradigma identificativo. Modello, la cui affermazione però non può che procedere per gradi, per aggiustamenti, tollerando anche contraddizioni all'apparenza inconciliabili³¹, come nel

²⁹ Sul portale istituzionale della Commissione europea sono disponibili tutte le informazioni utili alla comprensione in dettaglio del vasto programma indicato con la formula *European Green Deal*, compresi documenti e atti normativi, approvati ed *in itinere*, a partire da quelli raccolti nel capitolo denominato *Delivering the European Green Deal*. Nella *homepage* del programma si legge «The European Commission adopted a set of proposals to make the EU's climate, energy, transport and taxation policies fit for reducing net greenhouse gas emission by at least 55% by 2030». Nello stesso programma, infine, è indicato il 2050 come il limite temporale entro cui raggiungere la neutralità climatica. Difficile però ipotizzare che le suddette scadenze possano essere interpretate come limiti giuridicamente vincolanti.

³⁰ Riprendo la definizione da E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit., 420 ss., al quale si rinvia per la letteratura sull'argomento.

³¹ Nel testo è solo accennata la questione della compatibilità delle regole della concorrenza con gli aiuti finanziari concessi agli Stati per realizzare la transizione verde, sollevata anche con riguardo alla conciliabilità tra il diritto antitrust e le c.d. "intese sostenibili". Diverse sul punto le posizioni della dottrina, come dimostrano, ad es., le tesi di C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Riv. della regol. dei mercati*, 1/2020, 70 ss.; R. PARDOLESI, *Hipster antitrust e sconvolgimenti tettonici: «back to the future?»*, in *Mercato concorrenza regole*, 1/2019, 81 ss. Ha indagato di recente sul tema anche F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., sp. 43 ss., il quale propende per la ricerca, da parte della Commissione,

caso del massiccio ritorno nella politica economica europea degli aiuti di stato (*rectius* investimenti pubblici), impiegati per sostenere le corpose politiche pubbliche, alcune delle quali strategiche per la realizzazione del programma³²; aiuti che altrimenti sarebbero difficilmente compatibili con la regola indefettibile della concorrenza.

3. *Il Next Generation EU e il ritorno della programmazione economica.*

Uno degli aspetti qualificanti l'attuale transizione economica – così come inverte nei regolamenti sopra richiamati – è costituito, almeno nella visione degli studi pubblicistici, dal ritorno della programmazione economica – e della capacità regolatrice dello Stato in questa materia³³ – intesa in questa sede come attività di indirizzo e

di un nuovo equilibrio tra regole della concorrenza e politiche industriali, destinato a durare anche oltre l'attuale fase. Con impostazione analoga anche E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, cit., 441, che giudica il connubio tra transizione verde e politica della concorrenza come una convivenza necessaria.

³² Si pensi, ad es., alla Comunicazione della Commissione relativa alla *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (2014/C200/01)*, per la cui revisione è stata aperta una consultazione pubblica, in vista di un «enlargement of the scope of the Guidelines to new areas and all technologies that can deliver the Green Deal and a flexibilization of compatibility rules». A seguito della revisione è stata adottata la nuova comunicazione, 2022/C80/01 per il 2022, che, come anticipato, ha esteso le categorie di misure a favore dell'ambiente e dell'energia per le quali gli aiuti sono ritenuti compatibili con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, comma 3, TFUE.

³³ Copiosa naturalmente la letteratura sul tema, che indaga in prevalenza su aspetti settoriali del fenomeno, inquadrandoli necessariamente nella prospettiva storica. Si rinvia al riguardo, con impostazione generale, ai

coordinamento degli interessi, da parte dei pubblici poteri, in vista del raggiungimento di un determinato risultato. Nel caso del NGEU non si tratta però del ritorno della programmazione economica come conosciuta in passato nell'ordinamento italiano³⁴, affidata cioè alla realizzazione di strumenti di pianificazione distribuiti su un arco temporale così lungo da far diventare obsoleta l'attività prima di poterne intravedere il risultato. Al contrario, siamo di fronte ad un processo regolatorio con effetti permanenti, composto da una combinazione di prescrizioni di *hard law* e di *soft law*, connotato soprattutto dall'urgenza di normare la transizione economica.

Anche la programmazione europea si avvale degli strumenti di pianificazione. Anzi, il dispositivo sulla ripresa affida ai Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) degli Stati membri, quindi alla pianificazione nazionale, il compito di attivare la suddetta programmazione, quale condizione imprescindibile per accedere ai finanziamenti. I PNRR, dal canto loro, sono tenuti a recepire e sviluppare le indicazioni delle riforme, in alcuni casi molto dettagliate, contenute nel *Recovery*, descritte come necessarie e strumentali a dare attuazione agli investimenti previsti dal Piano e a garantire che tutti i Paesi siano preparati, nel lungo periodo, a sostenere l'impatto della transizione economica. Senza trascurare di dire che la sequenza procedimentale di cui si compone l'attività di programmazione è basata su un confronto dialettico costante tra il Governo degli Stati membri e le isti-

contributi raccolti nel volume di F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna 2021.

³⁴ Per un approfondito inquadramento del tema in chiave diacronica si rinvia a N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna 2007.

tuzioni europee, ad iniziare dalla Commissione, accompagnata nella sua funzione di valutazione iniziale dei piani e di verifica dello stato di attuazione (il così detto monitoraggio) dal Consiglio, nella configurazione Ecofin. Spetta, infatti, al Consiglio approvare, con propria decisione di esecuzione, i singoli piani, il cui testo definitivo è quello allegato alla relativa decisione di esecuzione; così come spetta a quest'ultimo, con procedura non del tutto chiara, approvarne le modifiche, previa istruttoria curata dalla Commissione insieme allo Stato membro interessato³⁵.

Un vero e proprio sistema di programmazione, quindi, messo in piedi utilizzando le tradizionali istituzioni europee, in cui gli atti di indirizzo, come si vedrà oltre, hanno per così dire natura anfibia, economica e giuridica, nazionale ed europea. Sistema per la cui messa a punto è stato necessario ricorrere ad una lunga mediazione politica in sede di Consiglio europeo³⁶ e che, a giudicare dai risultati, ovvero la presentazione dei 27 piani degli Stati membri, ha dato i suoi frutti.

³⁵ Ai sensi dell'art. 21, comma 2, del regolamento 2021/241 è infatti la Commissione a valutare il piano modificato proposto dallo Stato membro e a presentare al Consiglio una proposta per una nuova decisione di esecuzione. Il che sembra presupporre che la Commissione concordi sull'ammissibilità delle proposte di modifica prospettate dallo Stato membro.

³⁶ La decisione di istituire lo strumento del *Recovery* è stata assunta in sede di Consiglio europeo dopo un estenuante negoziato, al termine di una riunione durata 90 ore, dal 17 luglio al 21 luglio 2020, e conclusasi con l'adozione del regolamento. Sugli avvenimenti di quei giorni, in chiave critica C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020, una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Dirittocomparati.it*, 29 luglio 2020. Sul ruolo del Consiglio europeo, indicato da più parti come l'istituzione più versatile alla risoluzione della crisi, si v. le osservazioni di L. SCHRAMM, W. WESSELS, *The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic*, in *Journal of European Integration*, 2022, 1 ss.

Pertanto, il *Recovery Plan* può essere definito, a giusto titolo, il volano di cui si è dotata l'Unione per innestare la transizione dell'economia europea, chiamata lentamente ad abbandonare lo *status quo ante* alla volta dei nuovi scenari produttivi. Uno strumento certamente innovativo dove però è confluita tutta l'esperienza maturata dall'Unione nell'attività di programmazione della transizione economica; ragione per la quale sarà opportuno richiamarne alcune tappe qualificanti per la sua comprensione, con l'avvertenza che si procederà necessariamente per approssimazioni nel seguirne lo sviluppo al solo scopo di evidenziare la gradualità con cui la programmazione europea è venuta definendosi³⁷. Ai fini della ricostruzione, quindi, basta far notare che la programmazione economica in funzione di indirizzo e coordinamento della transizione ha iniziato a far capolino, con sistematicità operativa, perlomeno da quando la Commissione europea si è impegnata a promuovere la sostenibilità, indirizzando e coordinando il sistema economico verso la progressiva realizzazione di un modello di sviluppo incentrato sul concetto di circolarità e sull'uso rigenerativo delle risorse³⁸. E tuttavia, l'attività

³⁷ Si raccolgono in questa sede le indicazioni sul metodo gradualista offerte da G. ROSSI, *Guida alla lettura: linee di un nuovo diritto amministrativo*, in F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel Diritto Amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista: Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, Roma 2021, 27 ss.; ID., *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari* (2004), in D. D'ALESSANDRO, D. PAPPANO (a cura di), *Il diritto amministrativo nella evoluzione della scienza giuridica: Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi*, vol. I, *Il metodo e la teoria generale. Nozioni elementari e gradazioni*, Torino 2019, 53 ss.

³⁸ Vanno letti in tal senso gli atti normativi emanati in attuazione del Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (Comunicazione della Commissione COM(2015) 614 final) sostituito,

programmatoria e di indirizzo, come la si deve intendere ai sensi del *Recovery*, comincia a prendere forma in occasione dell'elaborazione delle politiche pubbliche riguardanti il clima e l'energia, con i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC), strumenti di programmazione pluriennali elaborati per coordinare in senso verticale e orizzontale la materia energetica e climatica nel segno della decarbonizzazione³⁹. In continuità con un siffatto approccio, il *Green Deal europeo*⁴⁰ ha poi tracciato una specifica traiettoria di tipo programmatico finalizzata a rafforzare

più di recente, dal Nuovo piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva (Comunicazione dell'11 marzo 2020, COM(2020) 98 final). In dottrina, F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amministrativo*, 4/2021, 779 ss., 786, il quale ci ricorda che il tema dell'economia circolare va oltre la tematica dei rifiuti e impone «una riflessione sul modello di sviluppo che l'Europa si sta proponendo e verso cui si sta orientando che è, appunto, quello della transizione ecologica».

³⁹ All'interno della strategia comune denominata «*Winter Package*» o «*Clean energy package*», il regolamento (UE) 2018/1999, così come modificato dal regolamento (UE) 2021/1119, delinea la *governance* dell'Unione sull'energia e disciplina lo strumento dei PNIEC, che comprendono periodi di dieci anni a partire dal decennio 2020-2030. Attraverso i piani, ogni Stato membro è chiamato a contribuire al raggiungimento degli obiettivi comuni europei in materia di energia e clima fissati per il 2030. Il Governo italiano ha inviato il proprio piano nazionale alle istituzioni europee a gennaio 2020, a seguito di una interlocuzione intercorsa con le istituzioni nazionali ed europee e di una consultazione pubblica. Tutte le informazioni sono reperibili sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.

⁴⁰ Com'è noto il *Green Deal europeo* costituisce, dal punto di vista formale, il contenuto di una Comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, Com (2019) 640 final, rivolta a Parlamento, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e Comitato delle regioni, in cui la parte delle strategie, che saranno alimentate in futuro, si salda con la decisione politica di «riorientare il processo di coordinamento macroeconomico del

l'ecosostenibilità dell'economia europea, ponendo in essere una serie di interventi che insistono propriamente sulle competenze degli Stati membri in ambiti come l'industria, l'edilizia, la mobilità, l'agricoltura e la stessa energia. In tal modo, il processo di programmazione inaugurato con i PNIEC, basato su un confronto continuo tra le istituzioni europee, specie con la Commissione, e i Governi nazionali, ne è uscito ulteriormente rafforzato, confermando la praticabilità di una logica già sperimentata col semestre europeo, sulla quale si è andata ad innestare la necessità di imprimere una accelerazione nella transizione energetica e nelle politiche di mitigazione sul clima.

In questo quadro, il *Green Deal* ha costituito un fatto di decisiva ed efficace riunificazione di plurime azioni sotto l'insegna della sostenibilità, cui è stata conferita consistenza ed effettività giuridica attraverso la ridefinizione delle procedure di coordinamento del semestre europeo, avviato, dal 2019, dalla c.d. Strategia annuale di crescita sostenibile⁴¹. Ed è proprio dalla ricerca continua di una “*governance* sperimentalista” per la transizione economica e l'integrazione nel suo complesso, basata su processi iterativi di confronto con gli Stati membri⁴², maturati attraverso l'esperienza del programma di investimenti del NGEU,

semestre europeo per integrarvi gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (...).

⁴¹ Si v. al riguardo la Comunicazione della Commissione, *Strategia annuale di crescita sostenibile del 2020*, del 17 dicembre 2019, COM(2019) 650 final.

⁴² Ne è convinto sostenitore N. LUPO, *Il Piano nazionale di Ripresa e resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 5/2023, sp. 20 ss.; ID., *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, 28/2023, che porta l'analisi sul terreno dell'avvicendamento degli Esecutivi, oltre al cambio di legislatura, che si è verificato in Italia in sede di elaborazione del Piano nazionale, evidenziando

che si è arrivati al *Recovery Plan*, l'atto programmatico di indirizzo e coordinamento che ha messo a sistema la visione strategica del *Green Deal*, le politiche economiche e fiscali degli Stati membri funzionali alla realizzazione del piano, con le *country-specific recommendations* proposte nell'ambito del semestre europeo, uscite rafforzate anche esse dall'inserimento nel dispositivo rispetto all'esperienza del recente passato.

Naturalmente, tanto il sistema programmatico nella sua globalità quanto la struttura dei piani nazionali sono passibili di adeguamenti e revisioni, sempre in ragione della gradualità con cui occorre procedere per adattare la realtà giuridica ai fatti concreti, come accaduto in occasione dell'adozione del regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023 che, sotto l'etichetta del *REPowerEU*, accoglie un pacchetto di proposte della Commissione volto ad eliminare gradualmente la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia, a seguito del conflitto con l'Ucraina. Di fatto, attraverso una serie di modifiche al regolamento 2021/241, è stato aggiunto un apposito *addendum* per i PNRR contenente gli investimenti da realizzare in vista del raggiungimento dell'obiettivo, e confermando la validità del metodo del confronto euro-nazionale.

3.1. (segue) *La programmazione economica europea come indirizzo tecnico rinforzato*

Si è detto in precedenza che dal *Recovery* discende una serie di vincoli di cui occorre definire la natura, giacché gli

l'influenza del piano esecutivo sottoscritto in sede europea sulla forma di governo interna.

stessi, come è stato osservato da più parti⁴³, se non sono destinati ad impattare direttamente sulla funzione legislativa paiono in grado di incidere sull'attività di indirizzo politico dello Stato. Ciò è tanto più importante in questa sede se solo si considera che il PNRR nazionale, come gli altri piani elaborati dagli Stati membri, si pone in condizione di stretta attuazione della programmazione europea, e pertanto ne trasferisce i condizionamenti nell'ordinamento interno. Quanto precisato ci aiuterà inoltre a capire se il PNRR, come atto di programmazione economica interno, segni o no una discontinuità col passato⁴⁴, se cioè si possa sostenere che sia un atto di indirizzo dotato di una qualche forma di vincolatività giuridica che vada oltre la semplice formulazione degli obiettivi⁴⁵, come accaduto nel nostro ordinamento con l'unica esperienza, per giunta fallimentare, di legislazione di piano posta in essere con la l. n. 685

⁴³ Si richiamano sul punto, senza però poterle analizzare, le analisi della dottrina che ha indagato sull'incidenza del PNRR sull'indirizzo politico amministrativo dello Stato e sull'intreccio con l'indirizzo politico europeo. Cfr., tra gli altri, oltre a F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., sp. 20 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno dell'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 21/2021, 235 ss.; E. CATELANI, *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 210 ss.; S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, ivi, 222 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, ivi, 325 ss.*

⁴⁴ In senso riassuntivo sulla questione dei vincoli giuridici derivanti da un atto di programmazione economica, si v. per tutti E. PICOZZA, *Vicende e procedure della programmazione*, in F. GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova 1977, 263 ss.

⁴⁵ Così già V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 918 ss.; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano 1963; A. BARBERA, *Legge di piano e sistema delle fonti*, Milano 1968; nonché, in chiave di ricostruzione storica, M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, Roma-Bari 1977.

del 1967 di approvazione del «Primo piano quadriennale 1966-1970» volta a definire «il quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici»⁴⁶.

Per rispondere agli interrogativi iniziali occorre dare il giusto rilievo alla congiunta volontà dell'Unione e degli Stati membri di dare attuazione alla programmazione economica europea. Nel regolamento sul dispositivo per la ripresa, infatti, è tracciato un procedimento che di per sé è chiaramente incompleto, in quanto, affinché il meccanismo sia effettivamente funzionante, occorre che vi sia tanto una decisione politica, consistente nella proposta di un Piano, quanto una apposita disciplina volta ad assicurarne la gestione sul versante interno. Decisione e disciplina che ogni Stato membro intenzionato ad aderire al meccanismo è andato ad assumere in forme coerenti con le rispettive Costituzioni nazionali. Pertanto, se è vero che il Piano nazionale, ai sensi del citato regolamento (UE) 2021/241, è certamente tenuto a muoversi all'interno di una serie di priorità e di una serie di vincoli, in coerenza con la volontà di assicurare un coordinamento più incisivo delle azioni di politica economica intraprese a livello di Unione, è altrettanto vero che le scelte confluite al suo interno sono il frutto di opzioni che spetta a ciascuno Stato membro delineare, prima che le stesse siano sottoposte al vaglio della Commissione e del Consiglio dell'Unione, e quindi in seno a quest'ultimo anche al confronto con gli altri Stati membri.

Quanto premesso sulla possibilità di configurare il Piano, già dalla fase iniziale del procedimento, quasi come un atto negoziale tra lo Stato e le istituzioni europee, Com-

⁴⁶ Così il primo e unico articolo della legge 27 luglio 1967, n. 685.

missione e Consiglio su tutte, aiuta a ridimensionare le critiche di quanti sono tornati a parlare, con la sua adozione, di un “vincolo esterno”⁴⁷ all’indirizzo politico nazionale, al pari di quanto accaduto con il Trattato di Maastricht, finendo così per attribuire alla programmazione economica una vincolatività di gran lunga maggiore di quella conosciuta in passato. La decisione del Consiglio concernente l’approvazione del Piano è, infatti, parte integrante del regolamento (UE) 2021/ 241, e tanto è bastato per far sostenere, in forza delle disposizioni costituzionali che accordano una preferenza alle fonti di derivazione comunitaria su quelle interne, che il Piano ponga in essere una sorta di «commissariamento» delle istituzioni nazionali, una «vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l’assistenza finanziaria del *Recovery*»⁴⁸.

Indubbiamente, le critiche riportate da ultimo hanno senz’altro un fondamento di verità, giacché altri hanno rilevato che l’incidenza del Piano sull’indirizzo politico è destinata a protrarsi nel tempo, nel senso che i suoi contenuti devono «entrare in tutti i programmi dei governi che

⁴⁷ La definizione, come si sa, è di G. CARLI, in ID., P. PELUFFO, *Cinquant’anni di vita italiana*, Roma-Bari 1993, su cui è tornata di recente F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili: Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 1 ss.

⁴⁸ Così di nuovo F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, 51 ss., sp. 77; in senso non dissimile S. NICCOLAI, *L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., 232. In generale, sui riflessi del Piano sul sistema delle fonti, si v. l’accurata indagine di E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di processi di decisione politica*, Napoli 2022.

si susseguiranno nel periodo di durata»⁴⁹, fatta salva la possibilità di avanzare proposte di modifiche, adeguatamente motivate, davanti alla Commissione. Ciò non toglie, però, che se il dispositivo, predisposto dall'Unione, mira a realizzare un più incisivo coordinamento delle politiche economiche, lo fa con strumenti molto diversi da quelli utilizzati da Maastricht in avanti, rivelatisi storicamente poco efficaci. Infatti, lo spazio di autonomia e di discrezionalità in capo a ciascuno degli Stati membri è tutt'altro che inesistente, giacché ogni Stato ha potuto declinare il Piano in maniera diversa in base soprattutto allo *status quo* di partenza, calibrando *milestone* e *target* sull'ammontare delle risorse effettivamente richieste, restando nella cornice di priorità e vincoli delineati in sede europea.

Ora, al netto di ogni considerazione sul carattere eteroguidato delle riforme strutturali che hanno fatto seguito all'introduzione del Piano, su cui non è possibile ragionare in questa sede, si ha motivo di ritenere che la vincolatività del *Recovery* sia condizionante solo sotto il profilo procedurale, poiché l'erogazione dei contributi finanziari previsti nell'ambito della decisione di esecuzione per lo Stato che ha presentato il Piano dipende esclusivamente dall'esito del processo di monitoraggio e dallo stato della sua attuazione, mentre non riguarda il merito delle scelte in esso contenute che restano affidate alla sua discrezionalità politica. E qui entra in gioco il fattore economico e finanziario, e il carattere di indirizzo tecnico rinforzato della programmazione economica: quanto più lo Stato sarà capace di raggiungere i traguardi e gli obiettivi previsti dal PNRR, tanto più l'attuazione del Piano potrà ritenersi soddisfacente e sarà

⁴⁹ Così A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19/2022, 146 ss., sp. 150.

dato pieno accesso ai fondi destinati alla sua attuazione. Se, diversamente, le condizioni di contesto in cui si svilupperà la sua attuazione fossero quelle di un avvitamento della crisi, segno che la programmazione è stata disattesa, i vincoli incentivanti previsti dal *Recovery* aumenterebbero la loro forza cogente.

Diventa allora necessario inquadrare le previsioni del Piano che si riferiscono alle misure legislative nel contesto delle norme sul monitoraggio previste dal regolamento (UE) 2021/241, il quale, come ricordato, centra l'intera attività sulla dialettica tra Governo e Commissione, e sull'intervento del Consiglio, su proposta della stessa Commissione, in caso di sua mancata attuazione. A tale riguardo è utile ricordare che gli indicatori sulla cui base è effettuato il monitoraggio sono stabiliti dalla medesima Commissione, mentre i dati da sottoporre a valutazione sono trasmessi dagli Stati⁵⁰. Gli Stati avranno poteri di interlocuzione con la Commissione relativamente all'applicazione di indicatori comuni e, in ogni caso, «dovrebbe essere possibile per lo Stato (...) concordare alcune modalità operative di natura tecnica, per definire nel dettaglio alcuni aspetti relativi all'attuazione, quali calendari, indicatori dei traguardi e degli obiettivi e accesso ai dati sottostanti. Per garantire che le modalità operative rimangano pertinenti in funzione delle circostanze durante l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, è opportuno prevedere la possibilità di

⁵⁰ Ad evidenziare la circostanza solo all'apparenza tecnica è L. D'AMBROSIO, *Le autonomie locali dall'emergenza al PNRR*, in *Bilancio, comunità, persona*, 1/2022, 159 ss, ove si sottolinea il tema della fragilità statistica del nostro Paese e le conseguenze che ha l'affidabilità dei dati per il monitoraggio e la valutazione del PNRR, in particolare della spesa.

modificare di comune accordo gli elementi di tali modalità operative»⁵¹.

Il *Recovery*, quindi, delinea una attività di monitoraggio e valutazione, che include il sostegno, l'affiancamento e la vigilanza, da parte della Commissione nei confronti dei Piani degli Stati membri, modulata sulla scorta di quel che accade nel semestre europeo per la programmazione finanziaria, dove il profilo della legittimità delle previsioni legislative interne rispetto alle norme europee cui sono chiamate a dare attuazione non ha alcuna rilevanza. Le future riforme strutturali indicate nel Piano, al pari delle fonti che le dovranno prevedere, sono assunte come dati da valutare, in termini meramente statistici, e sono riguardate soltanto come tecniche giuridiche strumentali alla soddisfacente attuazione del PNRR, di cui devono garantire tempestiva e piena implementazione⁵².

Tornando, in conclusione, sugli interrogativi iniziali, alla luce delle osservazioni condotte è legittimo affermare che il Piano è un atto di indirizzo in sicura discontinuità con gli strumenti di pianificazione economica che l'hanno

⁵¹ Cfr. pt. 70 del considerando. È sempre L. D'AMBROSIO, *Le autonomie locali dall'emergenza al PNRR*, cit., sp. 163 a rimarcare che la presenza nel Piano di indicazioni più o meno puntuali – del tipo di fonte e dell'orizzonte temporale nel quale si prevede di produrla o dei suoi contenuti – non sono affatto indifferenti nel suo impianto, dato che le stesse indicazioni sono state inserite per rendere lo strumento più adatto a raggiungere gli obiettivi previsti.

⁵² Alla luce di quanto affermato nel testo, desta preoccupazione la dichiarazione del Governo su PNRR e riforme contenuta nel DEF 2023, secondo cui «l'impatto di alcune misure legislative del PNRR sulla crescita economica è difficilmente quantificabile», affermando che il tipo di indicatori che lo stesso Governo utilizza per prevedere l'impatto in termini di crescita di punti percentuale del PIL delle riforme «non è così robusto». Tutte le informazioni e i documenti sono reperibili sul sito istituzionale del Ministero dell'Economia e Finanze.

preceduto. Lo è, prima di tutto, perché la sua attuazione è collegata ad un sistema di condizionalità economiche incentivanti che ne sollecitano ciclicamente la prosecuzione e, di conseguenza, trasferisce sulle riforme da intraprendere il carattere di legislazione programmata. Al tempo stesso, la programmazione di derivazione europea, pur condividendo col vecchio modello la logica degli obiettivi, la declina in modo completamente diverso, essendo obbligata, in forza o a ragione dalle medesime condizionalità economiche, a (ri)programmarsi agli esiti del monitoraggio a cui è sottoposto ciclicamente il Piano attraverso il confronto dialettico tra Governo e Commissione. Circostanza, quest'ultima, che attribuisce alla nuova programmazione economica il connotato di attività di indirizzo tecnico e rinforzato insieme, funzionale in ultima analisi ad assicurare la trasformazione del sistema economico.

4. *Conclusioni: tutto cambia perché nulla cambi?*

Formulare delle conclusioni avendo davanti un processo di transizione economica ancora in via di definizione non è semplice. Si può solo provare a mettere in luce gli elementi di discontinuità col passato, precisando però che questi ultimi, alla fine, potranno rivelarsi utili a garantire la sopravvivenza del modello economico originario, omologandosi così alla matrice ordoliberalista dell'Unione riassunta nel noto art. 3 TFUE.

Seguendo la ricostruzione proposta nelle pagine precedenti, si può senz'altro dire che la relazione tra Stato e mercato si presta ad essere ridefinita in funzione del più ampio progetto europeo di società sostenibile e resiliente. Un tale mutamento produce, a sua volta, inevitabili cambiamenti

dell'approccio regolatorio, destinato a subire l'influenza della rinnovata centralità acquisita dalla programmazione pubblica. Quest'ultima, in quanto strumento attraverso il quale si esplica l'azione del "governo dell'economia sostenibile", risulta, infatti, idonea a svolgere il ruolo di contenitore ampio, al cui interno è possibile ricondurre la regolazione economica di tipo condizionale, funzionale anch'essa al conseguimento delle finalità sistemiche di gestione dei rischi globali.

Cogliendo idealmente la sfida intellettuale di Karl Polanyi⁵³, si potrebbe osservare come proprio la transizione in corso possa essere foriera di un cambiamento istituzionale ben più profondo di quello rappresentato dal NGEU come risposta alla crisi, dal momento che in questa fase di transizione si starebbero costruendo le premesse (o almeno si spera!) per porre, concretamente, la competitività al servizio dei fini sociali, riavviando così il processo di integrazione europea avvilito su se stesso già da molto tempo prima dell'esplosione dell'ultima e più recente crisi economica indotta dalla pandemia. L'origine di una tale svolta pare risiedere proprio nella decisione di ergere la politica ambientale a cardine della nuova strategia europea della crescita, capace di produrre, in attuazione del principio di integrazione, un "trascinamento" di tutte le altre politiche, ad iniziare da quella industriale: la più interessata al raggiungimento dell'obiettivo sostenibile e giudicata, da alcuni, il vero motore occulto del cambiamento⁵⁴. Ed invero,

⁵³ K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, cit., sp. 210 ss., che predilige, come noto, un approccio istituzionale alla lettura delle trasformazioni economiche.

⁵⁴ Rinviando sul punto alle osservazioni sviluppate nel par. 2, si aderisce alle tesi argomentate da E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*,

l'imposizione, in capo sia alle istituzioni europee sia alle autorità nazionali, dell'obiettivo trasversale della neutralità climatica, reso vincolante dalla c.d. "legge europea sul clima", nel porre in evidenza lo stretto collegamento dei valori sociali con la materia economica, parrebbe aprire ad uno scenario nel quale la visione solidaristica potrebbe finalmente trovare una specifica traduzione in disposizioni di diritto positivo, riallineando i principi costituzionali con le fonti europee⁵⁵.

Alla luce del quadro descritto, l'intervento pubblico deve essere pertanto capace di normare il mercato riuscendo a ricucire la regolamentazione pro-competitiva del medesimo con il finalismo proprio della programmazione, superando in questo modo la cesura imposta dall'opposizione tra la presunta neutralità della razionalità tecnica – che non sceglie i fini ma si limita a sfruttare gli effetti benefici della concorrenza per raggiungere obiettivi di carattere generale – e la discrezionalità della razionalità politica, che invece risulta informata a una precisa gerarchia di valori.

Fin qui gli elementi di discontinuità col passato che si sono venuti configurando a seguito dell'adozione del NGEU e su cui si è ragionato in una prospettiva futura. Resta da capire se il metodo dialettico tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, messo a punto in occasione dell'attuazione del programma di cui al NGEU, riuscirà effettivamente ad affermarsi quando avrà fine il tempo so-

cit., *passim*; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., *passim*; M. PASSALACQUA, *Numquam nega, raro adfirma: il rinnovato intervento dello Stato nell'economia*, cit., *passim*.

⁵⁵ Riserve al riguardo sono formulate in proposito da O.M. PALLOTTA, *Transizione ecologica e costituzione economica nella dimensione nazionale ed europea: convergenze e divergenze*, in *Questo volume*, che ne pone in luce le contraddizioni già dalla fase di transizione in corso.

speso delle deroghe, a cominciare dal ritorno in funzione del Patto di stabilità e crescita⁵⁶. Le politiche a favore della sostenibilità economica del debito sembrano riuscite a garantire, almeno ad oggi, la sostenibilità politica, ma assai meno quella sociale, rimasta ancora una volta sullo sfondo, nonostante l'espreso richiamo al pilastro europeo dei diritti sociali fatto in diverse parti del considerando introduttivo al regolamento (UE) 2021/241. Eppure, lo sbocco naturale di questi sviluppi, a giudizio di chi scrive, pare essere il consolidamento di un bilancio europeo per le politiche sociali euro-nazionali. Solo le elezioni del Parlamento europeo del giugno 2024 ci sapranno dire se l'adagio gattopardesco ha nuovamente colto nel segno.

⁵⁶ Il Patto di stabilità e crescita è al centro di un acceso confronto tra Stati e Unione per la sua modifica, prima che torni in funzione nella sua formulazione originaria. L'accordo, anche se non ancora nella forma definitiva, è stato raggiunto alla fine del dicembre 2023 e per suo commento si rinvia a M. BORDIGNON, *Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *lavoce.info*, 22 dicembre 2023. Per una prima valutazione, invece, del pacchetto di riforme proposte dalla Commissione sul PSC, non tutte riprese dall'accordo, si v. G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs. sostenibilità politico-costituzionale*, in *Federalismi.it*, 21/2023, 1 ss.

Postfazione

GAETANO AZZARITI

Questo convegno – “La nuova fase dell’integrazione europea” – è stato organizzato da alcuni giovani studiosi di diritto costituzionale e ciò rappresenta, di per sé, un valore aggiunto, una ragione di forte soddisfazione, poiché vede l’impegno diretto di una generazione che riesce ad unire l’amore per gli studi con un impegno collettivo in grado di conseguire risultati stimolanti e proporre dialoghi, anche intergenerazionali, di profondo interesse.

In questa chiave va pure apprezzato lo spirito che ha mosso gli organizzatori. Uno di questi, Michele Barone, ha dichiarato in apertura dei nostri lavori seminariali che l’incontro è stato ideato e realizzato sulla spinta di un forte senso di responsabilità. A ben guardare, nella fase storica che stiamo attraversando, le assunzioni di responsabilità non sono molto frequenti. È questo un dato di fatto molto preoccupante, ed è ancor più grave quando l’apatia riguarda le nuove generazioni. Dunque, la sana volontà di reagire che ha mosso ad organizzare questa giornata di riflessione mi sembra sia da apprezzare ed evidenziare. Anche perché ha prodotto i suoi frutti, ponendo a confronto diverse sensibilità di studiosi.

Nell’ambito di questo convegno una differenziazione “generazionale” è parsa emergere. I relatori più esperti hanno tendenzialmente utilizzato toni e proposto contenuti più pessimistici rispetto a quelli dei più giovani

interventori. Il che può avere una sua motivazione “anagrafica”: è fisiologico ed anche auspicabile che le giovani generazioni siano portate ad essere più speranzose verso il futuro, spinte da un “ottimismo della volontà” che si pone alla base del loro agire. Ciò non toglie che questa spinta al cambiamento deve necessariamente fondarsi sul principio di realtà. Il punto di partenza diventa allora per tutti (pessimisti o ottimisti che si sia) un dato di fatto che mi sembra difficilmente contestabile: stiamo certamente vivendo una fase di svolta. Potremmo anche aggiungere, con senso di realismo, che non è facile prevedere se ne usciremo migliori o peggiori rispetto a prima (lo ha rilevato nel corso del nostro dibattito Laura Ronchetti). In questo quadro d’incertezza per il futuro, penso comunque di poter formulare con convinzione almeno due altre considerazioni. La prima è che i tempi del cambiamento saranno accelerati, ed anzi ci troviamo già in una fase di sommovimento. Sarebbe dunque illusorio confidare sullo *status quo*. Ciò comporta che se non ci si vuole limitare a fare l’esposizione storica di ciò che è stata l’integrazione europea, diventa necessario fare uno sforzo per immaginare una diversa Europa. La seconda considerazione si ricollega al principio di responsabilità inizialmente evocato: se il cambiamento che ci attende avrà un segno positivo ovvero negativo dipenderà da ciascuno di noi. Nessuno può tirarsi fuori. Non saranno solo i “poteri” a cambiare l’Europa “dall’alto”, saranno anche i “popoli”, le forze politiche, sociali e intellettuali, a dare il loro contributo “dal basso”. Ciascuno – secondo le proprie capacità e seguendo i propri bisogni – ha un suo ruolo, che deve poter svolgere fino in fondo. È sulla responsabilità individuale, oltre che sulla responsabilità sociale, che bisogna puntare.

Ma per agire consapevolmente bisogna conoscere. Se si deve cambiare – tanto più se si va alla ricerca di una rottura di continuità – è necessario riuscire a capire anzitutto come siamo finiti in questa situazione di crisi.

Tra le ragioni – forse la principale – che spiegano l’abbandono della spinta progressiva (e progressista) all’integrazione europea c’è l’imporsi, sia sul piano ideologico, sia su quello politico, della prospettiva funzionalista. Un metodo di pensare e di operare che parte dal presupposto che si tratta semplicemente di far funzionare le istituzioni e i processi sociali esistenti. Dunque, almeno implicitamente, non viene contemplata la necessità del cambiamento. Un approccio che si propone come pragmatico e sostanzialmente neutrale, ma che nasconde un’ideologia “totalitaria”. Ponendosi al servizio delle politiche economiche e sociali dominanti. Dunque, in questa fase della storia, in particolare in Europa, almeno sino ad oggi, ostinandosi a considerare ineluttabili le politiche neoliberiste attualmente praticate.

Ciò che può dirsi a riguardo, partendo da una prospettiva “laica”, è che è certamente ammissibile – anche se non condivisibile – la volontà di riaffermazione del neoliberismo e, infatti, sono molti coloro che perseverano: tutti coloro che ritengono il neoliberismo *l’unica ragione del mondo*. Altrettanto laicamente però non può negarsi che tale modello di sviluppo economico e sociale, sino ad ora egemone, sia stato messo fortemente in discussione dalle tre catastrofi che si sono succedute ed accavallate a partire dal 2008: la catastrofe economica, quella sanitaria e quella bellica. Giuseppe Capograssi affermava che le catastrofi servono per imparare; se non si apprende nulla neanche da queste non c’è più speranza. Ciò solo per dire che è giunto il tempo di rimettere in discussione il paradigma che è stato sin qui egemone.

A me sembra che in questo convegno dalle catastrofi si sia imparato. Tutte le relazioni – ciascuna delle quali espressione di diverse sensibilità e rispetto a cui è difficile, probabilmente impossibile o forse semplicemente inutile fare una sintesi – possono essere comunque ricondotte a una questione di fondo: ci si è interrogati se sia possibile proseguire sulla strada dell'attuale modello di sviluppo conservando invariato l'assetto istituzionale vigente. È da dubitare che ciò possa avvenire.

Non può infatti negarsi che stiamo attraversando una fase di transizione che ha generato o acuito gravi irregolarità, anzitutto entro l'organizzazione degli Stati: gli organi costituzionali posti di volta in volta – nelle varie relazioni – sotto esame, dal Parlamento al Governo, mostrano di avere ormai adottato comportamenti e modalità di operare assai lontani da quelli formalmente previsti e tradizionalmente utilizzati. Spesso giustificando questo cambio di passo con la necessità di rispondere a situazioni "eccezionali", che aprivano la strada a comportamenti in deroga. Viene allora spontaneo chiedersi se l'eccezione sia ormai diventata la regola. A questo interrogativo si affianca un parallelo dubbio: se possa considerarsi in termini positivi questa capacità di trasformazione delle istituzioni e del diritto in via di fatto e sulla scia delle diverse emergenze.

Diversi interventi si sono interrogati sul punto. Maria Antonella Gliatta, ad esempio, ha evidenziato la compressione del principio costituzionale della collegialità del Governo, ma analoghe considerazioni possono farsi valere, oltre che sul piano organizzativo, anche su quello delle fonti. Così, può darsi che la rottura della collegialità sia stata giustificata dalla necessità: nella fase più acuta della pandemia si è pensato fosse necessario creare strutture più snelle (le cabine di regia). Mentre, con riferimento

alle fonti, si è ritenuto non si potessero attendere i tempi necessari per l'approvazione di leggi, ritenendo inadeguati persino i decreti-legge, dal che è derivata la proliferazione dei d.P.C.M. Non voglio valutare in questa sede le scelte effettuate e ammetto persino che dinanzi ad effettive e drammatiche crisi sanitarie, ma anche a quelle belliche (meno ritengo a quelle economiche), si possano legittimare rotture o eccezioni. Quel che vorrei però chiedere è se tali eccezioni possono permanere cessata l'emergenza sanitaria (o bellica) che le aveva determinate.

La questione credo che si possa così sintetizzare: sospinti dalla necessità, volendo conseguire gli obiettivi, si rischia di stravolgere permanentemente gli equilibri costituzionali, favorendo il passaggio ad un diverso assetto tra i poteri. Si pensi, in particolare, alla progressiva estromissione delle decisioni di natura politica dalle sedi istituzionali appropriate. Un fenomeno che sta colpendo in modo manifesto il Parlamento, l'organo più sacrificato. La sua emarginazione è risalente (Leopoldo Elia parlava di "fuga dal Parlamento" già all'inizio del nuovo millennio), ma nei tempi più recenti la sua perdita di ruolo autonomo nell'ambito della nostra forma di governo, che pur si definisce "parlamentare", viene sempre più spesso spiegata dal succedersi senza sosta di situazioni ritenute "eccezionali" che giustificerebbero strappi fortemente lesivi delle prerogative dell'organo, dei suoi componenti e dei suoi poteri. È così nei più recenti casi di approvazione delle leggi di bilancio, deliberate senza che il Parlamento venisse messo in condizione di svolgere un approfondito esame e discussione, sottraendogli del tutto il potere emendativo e di modifica del testo proposto dal Governo. È quest'ultimo che, nel caso, corregge se stesso tramite la presentazione tardiva di maxi emendamenti su cui chiedere la fiducia. Una prassi-

si variamente motivata (la necessità di rispettare i vincoli esterni e gli accordi definiti in sede europea, la volontà delle maggioranze di non rimettere in discussione in Parlamento gli accordi faticosamente raggiunti tra le forze politiche di maggioranza in sede di Governo), che ha raggiunto il risultato di sottrarre alle Camere ogni possibilità di partecipare alla definizione delle politiche più rilevanti e ogni ruolo sostanziale – sia di modifica del testo, sia di controllo sul Governo – nella approvazione della legge più importante dell'anno. Quel che rimane al Parlamento è solo l'obbligo di esprimere un consenso necessario, da manifestare ad occhi chiusi, da accordare entro lo spazio di un mattino (o più spesso in una notte insonne), nei tempi concitati imposti dalla necessità di evitare l'esercizio provvisorio.

L'urgenza di reagire adattandosi alle nuove situazioni di crisi non sta soltanto contribuendo a determinare un nuovo assetto tra gli organi costituzionali, ma porta anche a favorire il sostanziale trasferimento della titolarità dell'indirizzo politico. Una conseguenza prodotta dallo svuotamento delle tradizionali sedi istituzionali, ma anche dal parallelo spostamento delle decisioni politiche in sedi *esterne*. Anche in questo caso non può parlarsi di un fenomeno nuovo, bensì dell'accelerazione prodotta dalla nuova fase che sta vivendo l'integrazione europea. Il riferimento principale è collegato al tradizionale tema del vincolo esterno, che oggi sta assumendo una diversa configurazione. Un passaggio della relazione di Andrea Piacentini Vernata mi pare emblematico ai fini di comprendere le nuove forme dei vincoli posti agli Stati da soggetti o ordinamenti sovranazionali. Sino ad ora essi imponevano limiti alla spesa o limiti nella definizione dell'indirizzo politico di natura finanziaria (si pensi alle controverse regole per assicurare un qualche equilibrio di bilancio), oggi invece assumono

direttamente il compito di indirizzare lo sviluppo, finendo per concorrere a determinare le politiche economiche (e non solo finanziarie) degli Stati membri. Il caso del *Next Generation* appare in proposito emblematico. Si potrebbe rilevare che la distinzione tra politiche finanziarie, economiche e sociali non ha mai convinto, che le politiche di condizionalità hanno da tempo indirizzato lo sviluppo e le scelte economiche degli Stati che accedono a prestiti, ma anche in questo caso non si può negare che stiamo dando regola all'eccezione.

Oltre alla “regolarizzazione dell'eccezione”, un altro aspetto che mi sembra sia emerso in molte delle relazioni è quello della distanza sempre più elevata che si registra tra diritto e fatto. Giuliano Serges, ad esempio, ha parlato di un’“Europa delle Regioni” che però, paradossalmente, sconta una apparente sostanziale marginalità istituzionale. Per spiegare questa discrasia tra sostanza e forma occorre aver presente come gli enti regionali affermano il proprio ruolo “di fatto”, più che “di diritto”. Sempre più, in effetti, gli accordi politici riguardanti questa Europa delle Regioni, ma anche, all'interno dello Stato italiano, i rapporti tra Stato ed enti territoriali, vengono conclusi in sedi informali o improprie. Si pensi a quanto è avvenuto in Italia con riferimento alla gestione della pandemia: la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni in materia sanitaria non poteva far fronte alla necessità di una gestione unitaria della crisi. E allora, in via di fatto, è stato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni – oltre che nelle diverse “cabine di regia” istituite *ad hoc* – che le decisioni più importanti sono state assunte; in questa sede sono stati raggiunti gli accordi politici necessari per la gestione unitaria della crisi, scavalcando le sedi istituzionali ed evitando di ufficializzare le rispettive competenze. In

sostanza, stiamo assistendo alla concentrazione di poteri in sedi di decisione informali o non appositamente legittimate. È probabile che, in assenza di queste “vie di fatto”, la crisi pandemica sarebbe risultata ingestibile. Ciononostante, rimane – oggi a crisi superata, più di ieri sospinti dalla necessità – il dovere di porsi il problema delle garanzie che questi procedimenti decisori, spesso connotati da significativa informalità, sono in grado di offrire.

Una informalità che dilaga. Si pensi ad esempio agli accordi internazionali in forma semplificata di grande rilievo politico, ma sottratti al vaglio del Parlamento; alla prassi della formazione degli atti normativi rimessi *in toto* a commissioni o organi di consulenza, al di fuori delle sedi istituzionali, non solo del Parlamento, ma dello stesso Governo; alla pratica delle riunioni informali in cui i ministri – se non direttamente i vari responsabili di partito – convocano i capigruppo al fine di assicurarsi comportamenti conformi durante il dibattito parlamentare; alla previa definizione in sede governativa della rilevanza degli emendamenti parlamentari da presentare; sino alla più recente imposizione ai parlamentari di maggioranza di non presentare emendamenti sui ddl del Governo. Tutti comportamenti che rischiano di svuotare le logiche proprie del sistema parlamentare. “Fatti” che riescono ad imporsi sulla legge, a volte persino sulla Costituzione.

Una particolare interpretazione dei fatti che finisce per prevalere sulla realtà del diritto si pone anche alla base di alcune richieste di modifiche costituzionali. Ne ha parlato Ilaria Roberti con riferimento all’introduzione in Costituzione del principio dell’equilibrio di bilancio, giustificato da un inesistente obbligo eurounitario e internazionale che ha portato all’approvazione in tempi rapidissimi e senza una adeguata riflessione della riforma del 2012. Anche se

in questo caso la forma del procedimento è stata rispettata, nella sostanza la decisione è stata legittimata da una retorica interpretazione di fatti, pressati da esigenze di specifiche politiche economiche.

Questo tendenziale dominio dei fatti può essere spiegato anche in ragione della debolezza delle forze politiche tradizionali, non più in grado di porsi come effettivi mediatori delle istanze sociali. In Europa, poi, più che debolezza deve parlarsi di forze politiche mai nate. Caterina Amorosi, nella sua relazione, ha giustamente segnalato un dato di realtà: i partiti politici europei non sono mai esistiti, rappresentando un mero riflesso debole dei partiti nazionali, aggregati per orientamento politico, ma in modo non strutturato, dentro il Parlamento europeo. Pertanto, se a livello nazionale ha senso parlare di crisi dei partiti, perché essi hanno storicamente svolto una funzione di rappresentanza *effettiva* del corpo elettorale e permesso ai cittadini di concorrere a determinare le politiche nazionali, lo stesso non può valere per il panorama europeo, nell'ambito del quale essi non hanno mai svolto una simile funzione. In questa situazione, senza partiti, senza forze politiche in grado di dare una forma istituzionale alle istanze sociali è difficile pensare che possa nascere un'Europa politica realmente democratica. È proprio l'assenza di un popolo organizzato che può spiegare anche perché, come ci ha illustrato Francesco De Martino, dopo l'imporsi delle regole economiche a Maastricht, è fallito il processo costituente europeo, che pure si era tentato prima con l'approvazione della Carta dei diritti a Nizza, poi con l'ibrido "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa". Un percorso che si è sviluppato tutto entro le mura dei palazzi, calato dall'alto, e infine fatto franare da

un popolo (quello francese e quello olandese) sconcertato e diffidente.

In assenza delle figure tradizionali che danno voce alla rappresentanza dei cittadini d'Europa (i partiti) ci si deve rivolgere a quelle forze che possono operare in loro vece. Soggetti organizzati in grado di farsi portatori di interessi sociali e diventare strumento di rivendicazione di diritti. In questo contesto è da apprezzare la relazione di Francesca Paruzzo che ha trattato il tema del Terzo Settore. Infatti, proprio alla luce di quanto appena rilevato sul *deficit* di capacità rappresentativa dei partiti, diventa essenziale analizzare le realtà associative che operano "oltre i partiti". Ciò che vorrei qui sottolineare è un aspetto specifico. Di solito i giuristi indagano la tematica del Terzo Settore occupandosi della particolare natura giuridica e soffermandosi sulle peculiarità della legislazione sul non profit, focalizzandosi, in particolare, sulla questione dei benefici fiscali di cui godono le organizzazioni afferenti a tale ambito. In questa sede, invece, il tema è stato esaminato dalla prospettiva dei servizi resi al pubblico, legati alla dignità della persona, alla sostenibilità e all'uguaglianza sostanziale. In tale ottica, il Terzo Settore è stato correttamente assunto come *mezzo* per la realizzazione dei diritti. Da questo punto di vista può dirsi che esso eserciti una sorta di *funzione di supplenza* rispetto alle prestazioni pubbliche che non riescono più a svolgere o non hanno mai svolto gli attori tradizionali (dallo Stato ai partiti). In proposito si è parlato degli enti del Terzo Settore come "collaboratori funzionali". Mi chiedo se, però, questa "collaborazione" si ponga al servizio dei poteri (statali o europei) ovvero dei diritti (delle persone).

La questione posta risulta di evidente rilievo se si riflette sul caso emblematico delle organizzazioni non governa-

tive dedite al salvataggio dei migranti in mare: esse operano *al posto* dello Stato, oppure *contro* le politiche “in-degne” (in contrasto con la “dignità sociale”) e “in-eguali” (in contrasto con l’eguaglianza sostanziale), proponendosi come soggetti “contro-egemonici” che mirano a mettere in discussione l’attuale modello di sviluppo? Analoga domanda riguarda il rapporto tra i più diversi enti del Terzo Settore e le politiche economiche e sociali propugnate dagli organi di governo statali ed europei: i primi si pongono in alternativa al modello di sviluppo veicolato dai secondi, o sono al loro servizio? La risposta a questa domanda è quantomai complessa e, forse, non generalizzabile: alcune organizzazioni potrebbero rientrare nella prima alternativa, altre nella seconda.

Tale quesito ci conduce al tema del ruolo dei sindacati in Europa, trattato da Matteo Di Simone. La sua prospettiva ottimistica potrebbe spiegarsi con la circostanza che, nella relazione, sia stato preso in considerazione il passato, più che il presente: Schuman, Trattato di Parigi, CES, Delors (che ha attribuito grande importanza al ruolo “integrante” ed “inclusivo” dei sindacati europei). Se, però, si guarda all’effettiva capacità dei sindacati di contrastare il modello di sviluppo egemone, la loro azione, con tutta evidenza, è da considerarsi fallimentare. Si potrebbe addirittura concludere che le organizzazioni sindacali abbiano contribuito alla costruzione dell’Europa dei mercati, espressa dal paradigma liberista. Sono convinto che non fosse questo il loro obiettivo, ma tale è il risultato oggettivo. C’è da domandarsi se questo perverso risultato non sia stato conseguito anche grazie a quelle politiche inclusive che, comprimendo in modo eccessivo il conflitto e la dialettica tra i soggetti storici reali, hanno finito per favorire l’allineamento e l’integrazione dei sindacati europei alle politiche neoliberiste

adottate dalle istituzioni europee. Se questa analisi è corretta, almeno considerando la scarsa capacità di incidere sul modello di sviluppo, i sindacati si sono rivelati soggetti quantomai deboli nel panorama europeo.

L'attuale modello di sviluppo ha dimostrato, invece, tutta la sua forza. Si è assistito ad un'attrazione fatale che ha coinvolto i diversi soggetti in campo. Anche coloro che si ponevano a tutela di altri interessi non sembra siano riusciti a prospettare un'alternativa realizzabile. Potremmo dire che il modello di sviluppo si è imposto come una sorta di religione, richiamando l'immagine e la lezione espressa in quelle bellissime pagine di Walter Benjamin dedicate appunto al "Capitalismo come religione". Se riferita all'integrazione europea e al dominio del paradigma neoliberista, potremmo dire che è la politica finanziaria ad esser diventata una religione, e dinanzi alla fede non c'è verità storica che possa tenere. Neppure l'evidente profonda crisi del modello di sviluppo sembra scuotere al cambiamento, semmai ingenera un senso di colpa, come ogni culto che va celebrato e mai rinnegato. Dovremmo forse, a questo punto, riacquistare un po' di spirito laico e dichiarare la morte di Dio. Potremmo provare a storicizzare un modello di sviluppo che se è vero ha radici antiche – bene ha fatto Federico Losurdo a ricordarci che esso prende origine dal sistema dei banchieri del Duecento – non può però essere considerato eterno.

Se il quadro sin qui emerso risulta essere complesso e per molti aspetti critico, non può però farci ritenere che non vi siano vie d'uscita: questa conclusione sarebbe inaccettabile, addirittura deprimente se accolta dai giovani, tarpando le ali alla necessità del cambiamento. La pervasività del paradigma finanziario non può giustificare la rassegnazione rispetto a un futuro ineluttabile. Il destino prede-

finito non esiste, le alternative sono sempre possibili. La complessità del reale e le sue difficoltà, semmai, dovrebbero indurci ad assumere un atteggiamento più critico rispetto alle misure che ci vengono di volta in volta proposte. Il massimo sforzo dovrebbe essere rivolto a capire come queste si inseriscono nei più generali processi di trasformazione in atto.

In tale prospettiva, tema molto significativo è quello degli “aiuti di Stato”. Questione affrontata da Michele Barone, che ha evidenziato come il divieto disposto dal TFUE, unito alla tipologia delle deroghe consentite, sia difficilmente compatibile con il principio solidaristico. E questo è il punto dirimente. Questione che riguarda le deroghe ai vincoli finanziari (la sospensione del patto di stabilità), ma più in generale tutte le nuove politiche economiche poste in essere a seguito della pandemia. Ci si deve chiedere se queste siano state disposte in nome della solidarietà o, invece, nella prospettiva di un ritorno alle logiche dell’equilibrio economico-finanziario. La risposta è problematica, e non può neppure essere chiaramente definita, essendo troppe le variabili e le incertezze. Ma, se si vuole capire la direzione di marcia, ciò che più conta in questo momento è riuscire a porsi le domande giuste.

In relazione ai fondi del *Next Generation*, ad esempio, la domanda più interessante non riguarda il fatto *in sé*: chi potrebbe negare il carattere positivo della decisione dell’Europa che ha destinato ingenti fondi alla risoluzione di una crisi. Più interessante ed utile, invece, è chiedersi *perché* l’Europa abbia preso questa decisione: forse per tentare di “ricomporre l’infranto”, per tornare alla religione neoliberalista? Se anche qualcuno ha così immaginato, ritengo si sia illuso, perché tornare a ieri mi appare un obiettivo impossibile. Ed è per questo che, nonostante tutto, tendo a

nutrire un certo ottimismo. In un senso o nell'altro, infatti, credo che dovremmo attenderci cambiamenti significativi rispetto al passato. Non è detto in meglio, ma non necessariamente in peggio.

Se la storia non è predeterminata negli esiti, si tratta allora di impegnarsi per fare in modo che il principio solidaristico sia al centro di tali cambiamenti. A tal proposito, Michele Barone ha giustamente sottolineato come la solidarietà non può fare a meno dell'intervento pubblico. Tuttavia, non è necessariamente vero l'inverso: il potere pubblico può fare a meno della solidarietà. Se, dunque, la solidarietà non può essere data per scontata, bisogna rintracciare gli strumenti idonei per far valere le sue ragioni.

Riscoprire la dignità potrebbe rappresentare un buon viatico per un cambiamento che sia determinato dalla volontà di assicurare il principio di solidarietà. In fondo, non mancano buone ragioni costituzionali. Per quanto riguarda il nostro Paese è il collegamento tra gli articoli 2 e 3 della Costituzione che dovrebbe essere fatto valere anche sul piano europeo. Nell'ambito dell'Unione, poi, l'intero Titolo primo della Carta di Nizza è dedicato alla dignità della persona, mentre il Titolo quarto alla solidarietà, e ciò non può rimanere senza conseguenze. Vero è che molti hanno posto in luce la "debolezza" della forza precettiva dei testi costituzionali nazionali in ambito europeo e la fragilità dei principi posti nella Carta dei diritti fondamentali europea. Ma ciò che troppo spesso non viene preso in considerazione è che la debolezza dei diritti in Europa risiede, più che nella loro assenza (l'enfasi sulle tradizioni costituzionali comuni è risalente e la Carta dei diritti europea contiene un ricchissimo elenco di diritti tutti considerati fondamentali), nel fatto che essi sono sempre stati calati "dall'alto": elaborati da commissioni di esperti, adottati dai Governi,

richiamati nei trattati, indicati negli accordi sottoscritti dagli Stati membri, riconosciuti dalla giurisprudenza creativa dei giudici. E i popoli? Appaiono i grandi assenti. Eppure, sono solo essi che possono pretenderne l'effettività. Affinché in Europa il principio di dignità della persona, strettamente connesso a quello di solidarietà, abbia reale vigore, è necessario, dunque, tutto il nostro impegno, dell'impegno di tutto il popolo. In che modo declinato?

Con buona pace dei populistici di sinistra, non ci si può illudere che sia un compito che possa essere assunto da un *leader*, in grado di conformare "significanti vuoti". Ancor meno si può confidare che siano degli intellettuali, magari dei costituzionalisti, a porsi alla testa della nuova fase di un'*integrazione europea solidale*. Solo la ricostruzione di un popolo determinato in grado di far valere i "propri" diritti può riuscire a realizzare una diversa Europa politica, senza la quale l'effettività della dignità non potrebbe mai essere ottenuta. Agli intellettuali, ai costituzionalisti, invece, spetta il compito di tematizzare la sua crisi, interrogandosi sulle sue cause e sulle possibili vie d'uscita per porvi rimedio. Indicare le strade, non potendo però pensare di poter percorrerle da soli.

In questa prospettiva, se si intende realizzare davvero i principi di solidarietà e dignità della persona, occorre riflettere sul fatto che l'attuale tipologia di solidarietà europea – di cui il *Next Generation* è l'emblema – nasce anch'essa, secondo quanto si è sin qui visto, "dall'alto". Decisioni sulla distribuzione di fondi economici e definizione di obiettivi politici relativi allo sviluppo e alla tutela dei diritti, che non passano attraverso procedure partecipative e di discussione pubblica, ma tutte gestite nel dialogo chiuso tra governi ed istituzioni europee. È questa la ragione per la quale, alla fine, non stupirà se sulla solidarietà

finiranno per prevalere le ragioni delle forze economiche e degli interessi costituiti. Non è però un esito scontato: basterebbe che il *demos* facesse sentire la sua voce. Non solo le sue urla scomposte, magari indignate, ma le ragioni di cittadinanza che rivendicano il diritto alla dignità sociale. C'è uno stretto collegamento tra *deficit* democratico e inattuazione del principio solidaristico.

Maria Chiara Girardi ha esaminato puntualmente proprio la questione del *deficit* democratico, ponendo in luce come essa sia antica quanto l'Unione europea. Ciò non significa, però, che bisogna rinunciare a colmarlo, ovvero si possa auspicare un antistorico ritorno dei nazionalismi: quella dell'“*exit*” non è una strategia percorribile, per il semplice motivo che non si può “uscire da sé stessi”. E “noi” ormai siamo europei, siamo persone che operano entro vincoli di natura globale: l'uscita dall'Europa e il rifiuto della globalizzazione appare una strategia assolutamente velleitaria. L'unica nostra speranza è cambiare l'Europa e – con ancor maggiore ambizione – il mondo.

Anche se l'impresa è titanica, non è corretto considerare il fallimento ineluttabile. Ogni sistema di potere ha le sue *défaillances* e incrinature e su queste occorre lavorare per il cambiamento. Pertanto, anche ammesso che le attuali iniziative dell'Unione europea siano dirette soltanto a una ristrutturazione del passato che non può preludere ad alcuno scenario alternativo – come sostiene Alessandra Algostino – ciò non può in alcun modo giustificare la resa: il nostro impegno intellettuale non può mancare. Diamo pure per scontato che è sempre possibile la caduta nella barbarie, ma il nostro compito, almeno finché non diventiamo barbari anche noi, è quello di porre al centro delle nostre riflessioni le questioni di fondo, assai

complesse, legate al *modello di sviluppo*. È di questo che dovremmo parlare, non dando per scontato ciò che non è: non è vero che non vi siano alternative, che non si possa cambiare l'idea di "sviluppo" per come si è imposto nell'attuale assetto di mercato, che non sia più realizzabile il "progresso" in nome dei diritti fondamentali delle persone. Torniamo a considerare la complessità del reale, senza con ciò voler nascondere la vastità dell'impegno necessario per conseguire un cambiamento, ma proprio allo scopo di saper valutare l'orizzonte complesso entro cui collocare le diverse proposte che aspirano a disegnare un'altra Europa.

Così, anche proposte che potrebbero apparire radicali, come la cancellazione del debito, rischiano di non rivelarsi davvero tali se non si pone contestualmente la questione più generale del contesto entro cui si opera. La questione di fondo – lo si ripete – è quella del cambiamento del modello di sviluppo. Non basta allora perseguire lo scopo, per quanto ambizioso, di cancellare l'attuale debito; si tratta, anche e soprattutto, di operare entro una strategia complessa che persegue il risultato di mutare il paradigma che governa i rapporti tra Stati. Cancellare il debito per ricominciare a far debito non mi sembra una buona strategia. Semmai vale la pena liberarsi del debito per rompere con il passato e affermare le ragioni dei diritti della persona, della solidarietà e della dignità sociale.

La prospettiva è impegnativa e ambiziosa. Come perseguirla? Direi, in sintesi, nell'ottica della rinascita della politica costituzionale. Ma quale costituzionalismo? Potremmo andare alla ricerca di una via che sia in grado di proporre un'integrazione tra la visione promossa da Luigi Ferrajoli e quella di Amartya Sen. Ovvero tra una visione di costituzionalismo globale (la "Costituzione della terra")

e un riconoscimento delle differenze sociali, culturali, materiali nella concezione e poi nella tutela dei diritti e delle libertà dei popoli (la “libertà degli altri”). Un cambiamento radicale, ma che operi pienamente all’interno della nostra storia, a salvaguardia dei principi del costituzionalismo moderno.

È per questo che più che sulla distinzione tra “transizione” e “trasformazione”, suggerita da Angela Musumeci, mi concentrerei sul concetto di “transumanza”, che richiama l’attraversamento dei territori impervi, che dalle valli ormai inaridite possono condurci in alto verso luoghi protetti, un completo mutamento di scenario necessario per poter riaffermare i nostri diritti vitali.

In alcuni casi è proprio l’intensità del mutamento che deve essere considerata. E il mio invito è quello di non accontentarsi. Così, ad esempio, in materia ambientale Omar Makimov Pallotta ha offerto una visione ottimistica, richiamando il traguardo raggiunto con la riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione. Mi sento di sostenere, sul punto, che la concretizzazione di tale visione progressiva, di un’affermazione del principio ambientale, non dipenderà però tanto da queste disposizioni, quanto dalla loro prevalente interpretazione. Ancora una volta, se quella ambientale è, prettamente, una questione di sviluppo economico, non ritengo che possa trovare soluzione nell’ambito della prospettiva dello “sviluppo sostenibile”, formula contenuta nel primo progetto di revisione e poi sostituita dal richiamo alle “generazioni future” (anch’esso poco convincente). Penso, invece, che la questione ambientale debba rimandare, di nuovo, alla critica profonda del modello di sviluppo. In sostanza basterebbe prendere sul serio il titolo della seconda missione del PNRR italiano: “*rivoluzione verde e transizione ecologica*”. Il suo carattere realmente *rivoluzio-*

nario implicherebbe l'inderogabilità dell'obiettivo anche di fronte alle esigenze di sviluppo economico. Un cambio di paradigma.

Un altro aspetto della “transumanza” nella riflessione sui diritti riguarda l'ambito tecnologico e digitale. Ormai siamo in un altro territorio rispetto a quello novecentesco. La tecnologia più avanzata è parte del paesaggio ed incide sui diritti e sullo sviluppo delle persone. Non è certo possibile, in alcun modo, incidere sull'*an*. Inutile e regressivo sarebbe provare a fermare l'avanzare del progresso tecnologico o l'uso di strumenti informatici. Sul *quomodo*, però, e in particolare sugli effetti prodotti dalla rivoluzione tecnologica, possiamo e dobbiamo riflettere. Un caso esemplare, di cui s'è parlato in questo nostro incontro e che è stato di recente proposto, mi sembra possa mostrare il senso che deve assumere la nostra riflessione sulle nuove tecnologie: l'uso della firma digitale per la sottoscrizione di quesiti referendari (o di leggi di iniziativa popolare).

Di fronte a questa innovativa modalità per la raccolta delle firme necessarie ad attivare gli istituti di democrazia partecipativa non avrebbe alcun senso un'opposizione *tout court*: vietare o avversare la raccolta digitale delle firme sarebbe inutile prima ancora che criticabile. Si tratta invece di riflettere con attenzione sugli effetti che si producono sul piano costituzionale a seguito di tale nuova forma di raccolta del consenso. La questione attiene essenzialmente alle sedi di discussione e alla conseguente ponderazione delle decisioni. Stefano Rodotà – non certo detrattore della transizione digitale – ci metteva in guardia dal principale rischio derivante da un approccio superficiale a questo processo: la trasformazione del sistema in “democrazia dell'immediatezza”. Sosteneva, infatti, che se tutti potessero decidere su tutto, senza alcun filtro, l'indirizzo po-

litico sarebbe massimamente condizionato dalle parabole dell'emotività pubblica, a scapito della razionalità e della ragionevolezza delle decisioni: dopo un efferato omicidio si reintrodurrebbe la pena di morte, dopo la notizia di una crudele condanna a morte la si abolirebbe. Tornando dunque alle forme digitali di raccolta delle sottoscrizioni popolari dovremmo interrogarci su come, di fronte all'immediatezza delle sottoscrizioni necessarie (basta un *click*), possiamo garantire un dibattito pubblico in grado di rendere più consapevole la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche.

Devo arrivare ad una conclusione, che a questo punto non può che essere la seguente: ragionare sul futuro, come abbiamo fatto in questa sede, significa, fondamentale, individuare un progetto di emancipazione per il quale vale la pena impegnarsi. E allora, poiché, come detto, in questa fase di transizione porre le domande giuste è più importante che dare risposte incerte, vorrei rivolgermi direttamente ai giovani che hanno animato questo convegno per chiedere: ora che la Costituzione repubblicana è giunta al suo settantacinquesimo anniversario, pensate che il futuro sia ancora scritto nelle sue disposizioni, nel suo articolo 3, secondo comma? Il progetto di emancipazione che esso disegna è ancora immaginabile, desiderabile, realizzabile?

Se tornare indietro non è possibile, la ricomposizione del passato non è neppure auspicabile, si tratta allora di capire quale via siete intenzionati a percorrere: pensate di voler imboccare la strada della critica all'attuale modello di sviluppo, nel segno del progetto costituzionale di emancipazione, ovvero preferite prendere atto del superamento degli ideali novecenteschi (ma più in generale della modernità illuministica) e, conseguentemente, vi apprestate ad accelerarne gli esiti, decretando la morte del costituziona-

lismo moderno, per magari andare poi alla ricerca di un indeterminato costituzionalismo post-moderno. Si tratta di scegliere se abbracciare il nuovo assetto del mondo, oppure provare a cambiarlo.

La domanda è rivolta alla “nuova generazione”, che non è, come spesso si fraintende, la “generazione futura”, piuttosto rappresenta la “generazione presente”. È ai più giovani studiosi che rivolgo la domanda più importante: volete voi proseguire nell’attuale direzione, oppure invertire la rotta, scommettendo su una transizione che possa rivelarsi transumanza? Seppure questa seconda alternativa fosse per voi ritenuta solo un’utopia che però si rivela necessaria, allora rappresenta un futuro nel quale è possibile sperare: un progetto di trasformazione del presente, utile a tutti e a ciascuno.

Notizie sugli Autori

ALESSANDRA ALGOSTINO

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino

MARIA CATERINA AMOROSI

Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale, Sapienza Università di Roma

GAETANO AZZARITI

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Sapienza Università di Roma

MICHELE BARONE

Assegnista di ricerca di Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR

MATTEO DI SIMONE

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Teramo

MARIA CHIARA GIRARDI

Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

MARIA ANTONELLA GLIATTA

Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise

FEDERICO LOSURDO

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

ANGELA MUSUMECI

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Teramo

OMAR MAKIMOV PALLOTTA

Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Teramo

FRANCESCA PARUZZO

Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino

ILARIA ROBERTI

Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise

LAURA RONCHETTI

Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise

GIULIANO SERGES

Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi Roma Tre

ANDREA PIACENTINI VERNATA

Ricercatore di Diritto costituzionale, Sapienza Università di Roma

Finito di stampare nel mese di aprile 2024
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli

