



EDITORIALE

I DIRIGENTI ESTERNI E LO SGUARDO CORTO di <i>Bernardo Giorgio Mattarella</i>	425
---	-----

OPINIONI

Covid-19	LA CRISI DEL 2020: LE PRIME REAZIONI EUROPEE E NAZIONALI di <i>Rita Perez</i>	429
Transizione ecologica	IL MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA: UNA PROIEZIONE ORGANIZZATIVA DEL PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE? di <i>Alfredo Moliterni</i>	439
SNA e innovazione amministrativa	LA SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE AGENTE INTERNO DELL'INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA di <i>Margherita Ramajoli</i>	451
	FORMARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: IL RAPPORTO SNA 2017-2020 di <i>Monica Parrella</i>	457

ANALISI DELLA NORMATIVA

Organizzazione amministrativa	D.L. 1 marzo 2021, n. 22 convertito, con modificazioni, dalla L. 22 aprile 2021, n. 55 IL RIORDINO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE AD OPERA DEL GOVERNO DRAGHI (D.L. N. 22/2021) di <i>Valerio Bontempi</i>	463
--------------------------------------	---	-----

GIURISPRUDENZA COMMENTATA

Tutela dei dati personali	Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 16 luglio 2020, causa C-311/18 Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 6 ottobre 2020, causa C-623/17 Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2020, cause riunite C-511, 512, 520/18 Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 2 marzo 2021, causa C-746/18 IL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI DINANZI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA: UN ANNO DIFFICILE di <i>Bruno Carotti</i>	473 474
Unione bancaria e Meccanismo di vigilanza unico	Cassazione Civile, SS.UU., 20 aprile 2021, n. 10355 PROCEDIMENTI COMPOSTI E COMPETENZA DEL GIUDICE EUROPEO di <i>Sveva Del Gatto</i>	493
Contratti derivati del MEF	Cassazione Civile, SS.UU., 1° febbraio 2021, n. 2157 IL CASO DEI CONTRATTI DERIVATI DEL MEF: COME INCENTIVARE UNA "AMMINISTRAZIONE DIFENSIVA" di <i>Valerio Bontempi</i>	500
ANAC	Consiglio di Stato, Sez. V, 3 novembre 2020, n. 6787 LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE DELL'ANAC di <i>Maria Chiara Pollicino</i>	509
Tutela denominazioni di origine	Consiglio di Stato, Sez. III, 2 novembre 2020, n. 6745 LA TUTELA DELLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE: CONCORRENZA, AFFIDAMENTO DEI CONSUMATORI E PAC di <i>Dario Bevilacqua</i>	518
Pubblicazione dati patrimoniali e reddituali	T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 20 novembre 2020, n. 12288 GLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE DEI DATI DEI DIRIGENTI SANITARI: UN "ECESSO DI TRASPARENZA" di <i>Camilla Ramotti</i>	529

ITINERARI SULLA TRASFORMAZIONE DIGITALE

LA SICUREZZA CIBERNETICA: LO STATO DELL'ARTE

di *Andrea Renzi*

538

INDICI

AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO

549

I contributi pubblicati in questa Rivista sono sottoposti, in forma anonima, alla valutazione di "referees"

Giornale di diritto amministrativo

Bimestrale di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio
B3 - 20142 Milano

INDIRIZZO INTERNET
www.edicolaprofessionale.com/GDA

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

REDAZIONE

Francesco Cantisani, Ines Attorresi, Giuseppina Zanin

HANNO COLLABORATO

La rubrica Libri è a cura del Prof. Marco Macchia

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

STAMPA

L.E.G.O. S.p.A.
Viale dell'Industria, 2 - 36100
Vicenza

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze.

PUBBLICITÀ:



Wolters Kluwer

E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.it

Via dei Missaglia n. 97 - Edificio
B3 - 20142 Milano

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 637
del 5 dicembre 1994

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27
febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 Foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:
telefono 02 82476.024 – telefax 02 82476.079

indirizzo e-mail: redazione.giornaledirittoamministrativo.ipsoa@wolterskluwer.com

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere o telefo-
nare a:

WOLTERS KLUWER ITALIA Servizio Clienti
telefono 02 824761 – telefax 02 82476.799
e-mail servizio.clienti@wolterskluwer.com

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale e si intendono
rinnovati in assenza di disdetta da comunicarsi a mezzo
raccomandata A.R. da inviare a:

Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia n. 97 -
Edificio B3 - 20142 Milano, entro 60 gg prima della data
di scadenza per abbonamenti carta, entro 90 gg. prima
della data di scadenza per abbonamenti digitali.
L'abbonamento cartaceo comprende nel prezzo
di abbonamento l'estensione on line della rivista,
consultabile all'indirizzo

www.edicolaprofessionale.com/GDA

L'abbonamento digitale è consultabile all'indirizzo
www.edicolaprofessionale.com/GDA

ITALIA

Abbonamento annuale cartaceo solare
(gennaio - dicembre) oppure 12 mesi rolling dalla data
di sottoscrizione € 285
Abbonamento digitale 12 mesi rolling dalla data
di sottoscrizione: 240 + Iva 4%

ESTERO

Abbonamento annuale cartaceo solare
(gennaio - dicembre) oppure 12 mesi rolling dalla data
di sottoscrizione € 570
Abbonamento digitale 12 mesi rolling dalla data di
sottoscrizione: € 240

MAGISTRATI e UDITORI GIUDIZIARI - Sconto del 20%
sull'acquisto dell'abbonamento annuale alla rivista
applicabile rivolgendosi alle Agenzie Wolters Kluwer
(wolterskluwer.it/rete-di-vendita) o inviando l'ordine via
posta a Wolters Kluwer Italia S.r.l., Via dei Missaglia n. 97 -
Edificio B3 - 20142 Milano o via fax
al n. 02 82476799 o rivolgendosi al Servizio
Informazioni Commerciali al n. 02 824761.
Nell'ordine di acquisto i magistrati dovranno allegare
fotocopia del proprio tesserino identificativo attestante
l'appartenenza alla magistratura.

MODALITÀ DI PAGAMENTO

Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a
WKI S.r.l. Gestione incassi - Via dei Missaglia n. 97 -
Edificio B3 - 20142 Milano
oppure
Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile
intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Indicare nella causale del versamento il titolo della
rivista e l'anno di abbonamento

Prezzo copia: € 50,00

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico
è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi
e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74
del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, "relativo alla protezione
delle persone fisiche con riguardo al trattamento
dei dati personali, nonché alla libera circolazione di
tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regola-
mento generale sulla protezione dei dati)", La infor-
miamo che i Suoi dati personali sono registrati e
custoditi su database elettronici situati nel territorio
nazionale e di Paesi appartenenti allo Spazio Eco-
nomico Europeo (SEE), o paesi terzi che garanti-
scono un adeguato livello di protezione dei dati.
Wolters Kluwer Italia S.r.l., in qualità di Titolare
del trattamento, utilizzerà i dati che La riguardano
per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti
postali e il Suo indirizzo di posta elettronica potreb-
bero essere anche utilizzati ai fini di vendita diretta
di prodotti o servizi analoghi a quelli della presente
vendita.

Lei ha il diritto di chiedere a Wolters Kluwer Italia S.
r.l. l'accesso ai dati personali che La riguardano,
nonché la rettifica, la cancellazione per violazione di
legge, la limitazione o l'opposizione al loro tratta-
mento ai fini di invio di materiale pubblicitario, ven-
dita diretta e comunicazioni commerciali. Lei ha,
inoltre, il diritto di revocare il consenso in qualsiasi
momento, senza pregiudicare la liceità del tratta-
mento basata sul consenso prestato prima della
revoca, nonché di proporre reclamo all'Autorità
Garante per il trattamento dei dati personali ai
sensi dell'art. 77 del Regolamento UE 679/2016.
L'elenco aggiornato dei responsabili e delle per-
sone autorizzate al trattamento è consultabile
presso la sede di Wolters Kluwer Italia S.r.l. - Via
dei Missaglia, n. 97, Edificio B3 - 20142
Milano (MI).

Pandemia e interventi europei

La crisi del 2020: le prime reazioni europee e nazionali

di Rita Perez

Gli interventi europei per affrontare la pandemia hanno portato all'abbandono della passata politica di austerità. Parallelamente, sono stati adottati diversi provvedimenti, tra i quali la messa in atto di un debito comune, che hanno modificato i rapporti dell'Unione europea con gli Stati.

Introduzione

Il Covid-19 ha causato la crisi più grave dal secondo dopoguerra, di dimensioni di gran lunga superiori alla depressione del 1929 e alla recessione seguita alla crisi finanziaria del 2008-2009. È stato l'evento che ha reso indispensabile un cambiamento delle politiche finanziarie, nazionali ed europee (1) e l'occasione per adottare strumenti innovativi, pensati per affrontare un'emergenza che non nasceva da un errore di politica economica degli Stati (2).

L'esigenza di impedire il precipitare delle economie ha travolto le politiche di austerità seguite a partire dal 2011 (3), quando l'Europa si preoccupò della stabilità più che della crescita e che contrappose, all'interno dell'Unione, i paesi debitori ai paesi creditori. I costi elevati dell'austerità hanno rappresentato l'occasione per riflettere su nuovi interventi finanziari da adottare per combattere la pandemia e, poi, sulla loro possibile trasformazione in azioni permanenti (4).

Di fronte al diffondersi della pandemia, l'Unione ha avuto di mira la tutela delle economie più fragili colpite dalla crisi e questo obiettivo ha comportato sostanziali modificazioni nella sua azione, non più fondata sul divieto degli aiuti di Stato, per i quali la Commissione, con un *temporary framework*, ha autorizzato la massima flessibilità delle regole, consentendo spese eccezionali. Queste, che, peraltro, non sempre configuravano aiuti di Stato, non erano più tenute al rispetto dei parametri finanziari uguali per tutti gli Stati, adottati nel 1992 (e via via resi più rigidi). Conseguentemente, con una *general escape clause* (5), si è avuta la sospensione temporanea, prevista nel trattato sulla base della clausola degli eventi eccezionali (6), del rispetto delle regole del trattato di Maastricht, del Psc, del *Six pack* e del *Two pack* per la correzione dei deficit eccessivi.

Seguendo lo stesso obiettivo, è stato sospeso l'obbligo del bilancio in pareggio, disposto nel 2012 con il *fiscal*

(1) Il diverso modo di essere dell'Europa e degli Stati nazionali di fronte alle crisi finanziarie è esaminato in *European democratic institutions and administrations. Cohesion and innovation in times of economic crisis*, F. Merloni - A. Pioggia editors, Springer international publishing, Switzerland, Torino, 2018. Sul funzionamento delle democrazie in casi di pandemia, M. Poiarses Maduro - P.W. Kahn editors, *Democracy in times of pandemic*, Cambridge University Press, 2020.

(2) Per combattere la crisi del 2007 si fece ricorso a trattati intergovernativi che prevedevano aiuti erogati a condizioni vincolanti. Le scelte attuali per contrastare la crisi sono fondate sull'erogazione di sussidi, nella forma di crediti agevolati e di contributi a fondo perduto, privilegiando i paesi finanziariamente più deboli. Questi interventi - che pure hanno incontrato diverse difficoltà nella loro individuazione - hanno dilatato l'azione dell'Unione, rafforzandone i valori costituzionali di solidarietà e hanno accresciuto i poteri della Commissione europea al momento della erogazione dei fondi e dell'esercizio dei controlli.

(3) *The failure of austerity* era stata dichiarata da Peter Bofinger, uno dei cinque saggi della Cancelliera Angela Merkel ed è stata commentata su *La Repubblica* del 2 giugno 2016. Sul tema, in generale, *L'Unione europea in crisi*, a cura di L. Torchia, Milano, 2017.

(4) Una descrizione sull'impatto della crisi è stata compiuta da A. Saravalle, *An introduction to the law of economic and monetary Union*, E. Elgar publishing, Cheltenham, UK, Northampton, Ma., Usa, 2021.

(5) Adottata dal Consiglio il 23 marzo 2020.

(6) Il rispetto dei parametri finanziari è stato sospeso fino al 2022. Sul temporaneo divieto degli aiuti di Stato si veda la comunicazione della Commissione "Quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale esigenza del Covid-19" (2020/C 91 1/01). La comunicazione prevede che gli Stati membri possano indennizzare le imprese di settori particolarmente colpiti dall'epidemia sulla base dell'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE.

compact (7). Trattandosi di un trattato tra Stati, l'Unione non ha potuto modificarlo ma vi è stato il tentativo di un compromesso tra francesi e tedeschi sulla ristrutturazione preventiva del debito sovrano. È stato, inoltre, cambiato il Meccanismo di stabilità e crescita (Mes), anch'esso frutto di un trattato tra Stati, modificando le condizionalità che lo avevano accompagnato. Infine, si è consentita all'Italia l'utilizzazione dei fondi, non spesi, del bilancio pluriennale, (2014-2020), destinati a politiche strutturali. La crisi ha portato a una disciplina rivolta a una integrazione finanziaria tra gli Stati (8) e diretta, quanto agli strumenti, a sostituire l'attuale combinazione di direttive e regolamenti con una disciplina completamente europea che non ha contemplato interventi degli Stati. E i nuovi provvedimenti adottati hanno dedicato una maggiore attenzione alle economie con più accentuate difficoltà finanziarie, nel rispetto di una maggiore solidarietà sociale. Si è ribaltata la regola di singole azioni europee, frutto del consenso degli Stati (9), a favore di interventi proposti dalla Commissione e decisi dal Consiglio. E il mancato consenso preventivo degli Stati alle azioni dell'Unione mostra una dilatazione della competenza di quest'ultima, percepibile anche sotto il profilo dell'ampiezza della sua azione amministrativa, attraverso la Commissione. Anche se alcune idee che riflettevano una pressione del legislatore verso l'esercizio di una maggiore autonomia da parte dell'Unione, si erano già affacciate nella normativa del 2013 (10).

La radice e l'ampiezza dei nuovi poteri esercitati dalla Commissione si comprendono più approfonditamente leggendo l'art. 311 del trattato di Lisbona in base al quale, "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche". Si tratta di una disposizione generale, non vincolata a finalità finanziarie, che attribuisce, non la competenza ad agire (le politiche), già

posseduta dall'Unione, ma la scelta dei mezzi da utilizzare.

Ai sensi di questa disposizione (11), l'Unione si è potuta dotare degli strumenti necessari per perseguire i propri obiettivi, dal momento che la possibilità di individuare finalità, strumenti e le stesse politiche, era ben chiarito nel trattato. Questo consente all'Unione, senza che sia necessaria alcuna formale attribuzione (12), di agire in base alla propria autonomia, accentuata da un lessico che per ben due volte adotta un pronome possessivo per indicare l'appartenenza all'Unione sia degli obiettivi, sia delle politiche. È vero, dunque, che le risposte alla crisi finanziaria hanno comportato una espansione dei principi, delle regole e della disciplina normativa e, allo stesso tempo, anche una centralizzazione dell'attività amministrativa a livello europeo (13). Pur se resta senza spiegazione apparente, (se non quella riconducibile alla gravità della situazione finanziaria del momento), il motivo per cui questi poteri non sono stati utilizzati già in precedenza, ad esempio nel 2008. La portata della disposizione ora descritta si può comprendere meglio valutando l'art. 352 TFUE, nel quale si disciplina un potere più limitato dell'Unione, riferito ad azioni che "appaiono necessarie" per realizzare uno degli "obiettivi dei trattati", senza che in questi ultimi siano scritti i poteri da utilizzare per tali fini. In questa ipotesi, il potere dell'Unione si svolge in un ambito più ristretto (rispetto a quello indicato nell'art. 311). Infatti, gli obiettivi sono già definiti nei trattati, senza che siano previsti gli strumenti per realizzarli. E solo quando la loro realizzazione apparirà necessaria potranno essere individuate le azioni da porre in essere (14).

Al nuovo modo di essere dell'Unione europea si accompagnano gli interventi già posti in essere dalla BCE che aveva adottato, già a partire dal passato quinquennio, nuovi programmi di acquisto di titoli degli Stati economicamente più deboli (15). Questa

(7) Disciplinato dal trattato "Sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria".

(8) E. Chiti - G. Vesperini, *The administrative architecture of financial integration*, in *European democratic institutions*, Bologna, 2015, 227 ss.

(9) Attraverso direttive e regolamenti.

(10) *Two pack*, considerando n. 1 e n. 21, Reg. UE n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e considerando n. 4 e artt. 3 e 4, Reg. UE 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

(11) G.L. Tosato, *L'architettura del nuovo trattato*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini - G. Tiberi, Bologna, 2010, 57 ss.

(12) Necessaria, viceversa, ai sensi dell'art. 308 del trattato che istituiva la Comunità europea. In generale, si veda F.L. Pace, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021.

(13) E. Chiti - G. Vesperini, *The administrative architecture*, cit., attribuiscono questa maggiore ampiezza ai "new European Bodies".

(14) Senza contare che, dal versante opposto, anche gli artt. 120, 121 e 122 TFUE prevedono che gli Stati attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione, considerando le loro politiche economiche una questione di interesse comune. Queste diventano, poi, nel secondo e nel terzo comma dell'art. 121 le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Infine, in base all'art. 153, comma 1, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri in particolari settori tra i quali il lavoro, la parità tra uomini e donne, la lotta all'esclusione sociale.

(15) Questo profilo è stato analizzato da E. Chiti, *L'Unione europea e le conseguenze della pandemia*, in questa Rivista, 2020, 4; A. Saravalle, *An introduction*, cit., 185 ss. esamina la risposta della BCE.

azione è stata accompagnata dall'idea di un nuovo possibile mandato alla BCE cui affidare, oltre alla stabilità dei prezzi, anche la crescita economica degli Stati. Da menzionare anche l'azione della Bei che ha messo a punto un programma di finanziamento di 200 miliardi di euro.

Infine, l'Eurogruppo ha deliberato di mettere a disposizione dei paesi che ne facessero richiesta, i fondi del Mes, spogliato dei precedenti condizionamenti, per interventi diretti o indiretti nel settore sanitario (16) fino a un tetto di 240 miliardi di euro.

L'adozione di un debito comune

Parallelamente alla trasformazione dell'azione dell'Unione, che mostra l'abbandono, apparentemente temporaneo, dell'austerità, inizia ad affermarsi la convinzione che per uscire dalla crisi sia necessaria l'individuazione di obiettivi finanziari condivisi dagli Stati e, in particolare, l'adozione di un debito comune prospettata dalla Commissione nel maggio 2020 (17).

In particolare, già il 21 aprile 2020 la Commissione europea aveva presentato un piano per la ripresa, poi trasmesso al Parlamento europeo nella sessione del 27 maggio, prospettando un debito comune dell'Unione. A fronte di questa iniziativa, il Consiglio europeo nella riunione del 17/21 luglio 2020, a conclusione di un negoziato difficile, portato a termine in momenti difficili, ha autorizzato l'emissione di *eurobonds* e la raccolta di fondi sul mercato sino all'ammontare di 750 miliardi di euro, da versare in un *Recovery fund* per la ripresa e il rilancio dei Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia. Considerati

l'ammontare e le finalità perseguite, il Fondo, definito una sorta di Piano Marshall, è stato chiamato *Next Generation Ue* (Ngue) a tutela delle generazioni future. In questo modo, con uno sforzo comune, si è cercato di sostenere la ripresa e di irrobustire il rilancio delle economie degli Stati membri (18). Si tratta del più importante esempio di solidarietà tra gli Stati dell'Ue (19).

L'attuazione della decisione del Consiglio europeo sull'adozione di un debito comune degli Stati, fondata sull'emissione di titoli europei, non è stata priva di ostacoli. Dapprima, si è dovuta superare la contrarietà degli Stati cd frugali (20), contrari a un progetto che aiutava le nazioni con maggiore debito. A questa, era seguita un'ulteriore difficoltà, addirittura un vero e proprio sbarramento alla approvazione del *Recovery fund*, da parte di quei paesi che si opponevano alle condizionalità a cui era legata l'erogazione dei fondi europei. Queste consistevano nel rispetto, da parte dei percipienti, delle regole di uno Stato di diritto (21). Si deve aggiungere che la decisione del Consiglio europeo è, comunque, legata alla ratifica da parte di tutti gli Stati. Questa apre il problema della permanenza del voto all'unanimità consentendo anche a uno Stato di peso marginale di arrestare l'adozione di misure che tutelano un'ampia collettività.

Infine, quando tutti gli impedimenti sembravano appianati, la Corte costituzionale tedesca ha accolto (il 26 marzo 2021) il ricorso del fondatore del partito di estrema destra, *Alternative für Deutschland* (AfD) e di oltre 2000 professori e militanti nell'estrema destra (22), che eccepivano

(16) Su questo aspetto, si veda l'articolo di Sergio Fabbrini, su *Il Sole 24 Ore* del 12 aprile 2020.

(17) Si deve osservare che l'Unione, in passato, non volendo gravare sulle generazioni future, non era mai ricorsa al debito. Ma il debito autorizzato dal Consiglio europeo nel luglio 2020 è stato pensato per promuovere azioni in grado di lasciare alle generazioni future una migliore situazione economica e uno Stato più efficiente. Ciò comporta che le erogazioni finanziarie europee siano condizionate dall'adozione, da parte degli Stati, di riforme in settori chiave per lo sviluppo e per l'efficienza dell'ordinamento, indicati dalla stessa Unione.

(18) Oggi, a pochi mesi di distanza da quelle decisioni, un patto Draghi/Macron, non ancora reso pubblico, mira a rinforzare il Ngue aumentando la dotazione finanziaria del piano di rilancio europeo. Ma questa prospettiva potrà essere lanciata solo dopo che tutti gli Stati avranno ratificato il *Recovery fund*. Un'ulteriore prospettiva è quella della emissione degli euro bond per avere un Tesoro europeo in grado di finanziare le politiche nazionali. La discussione, ancora embrionale, su questi accordi è riportata da *La Repubblica* del 27 marzo 2021. Sulla necessità che gli Stati si muovano nella stessa direzione e perseguano obiettivi comuni si è espressa Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, in occasione dell'incontro sul Futuro dell'Europa tenuto a Strasburgo il 9 maggio 2021; R. Prodi, *Il futuro dell'Europa e le beghe*

che dividono, in *Il Messaggero* del 9 maggio, 2021, ha messo in evidenza la necessità di una "sovranità europea" con obiettivi strategici condivisi dagli Stati.

(19) In materia di immigrazione, questo sentimento di solidarietà non ha funzionato. Ma la pandemia, forse, ha convinto gli Stati che le grandi sfide non si possono vincere da soli.

(20) I paesi "frugali" Olanda, Austria, Danimarca e Svezia volevano limitare la spesa complessiva all'1% del Rnl dell'Ue, tagliando, se del caso, i finanziamenti alle politiche tradizionali. Il loro appoggio è stato ottenuto con un consistente sconto sulla loro contribuzione al bilancio. Altri Paesi, tra i quali l'Italia, chiedevano adeguate risorse per finanziare non solo le nuove priorità, ma anche le politiche tradizionali. Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (14.12/2020 Com (2020) 843) è ispirato al principio che l'Unione è una comunità di diritto e i suoi valori costituiscono la base stessa della sua esistenza, determinandone l'intera struttura giuridica e istituzionale e tutte le politiche e i programmi. Si veda, S. Fabbrini, *Differentiation or federalisation: which democracy for the future of Europe?* in *European Law Journal*, 6 maggio, 2021.

(21) Si trattava della Polonia e dell'Ungheria.

(22) I dati sono stati pubblicati in un articolo di Sergio Fabbrini su *Il Sole 24 Ore* del 4 aprile 2021.

l'illegittimità costituzionale della legge, con l'effetto di congelare la firma del Presidente della Repubblica sul provvedimento, impedendone, in via cautelare, la ratifica (23).

Naturalmente, in uno Stato democratico è lecito contestare la legittimità di una legge sotto il profilo costituzionale. Con il ricorso in questione, si combatteva, però, il principio dell'integrazione europea, valore fondamentale del trattato, cui gran parte del popolo tedesco, come si poteva evincere dai sondaggi, era favorevole. La maggioranza dei tedeschi riteneva, infatti, che il Ngué, al quale aveva dato il suo consenso il Parlamento europeo e la maggioranza dei parlamenti nazionali, fosse un bene per la Germania (24).

Viceversa, i ricorrenti affermavano che anche la tutela sociale e la protezione dei più deboli, valori dei quali il *Recovery fund* era espressione, e riconducibili alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (25), sarebbero frutto di scelte politiche. La circostanza che il *Recovery fund* fosse stato approvato alla Camera con una maggioranza superiore ai due terzi e, al Senato, all'unanimità e che, in base alla Legge fondamentale tedesca, quando sugli atti approvati converge un consenso così alto essi, ottenuta la "maggioranza costituzionale", possono superare eventuali ostacoli costituzionali, non è stata considerata dai ricorrenti come causa esimente.

Anche se la Corte di Karlsruhe ha, poi, deciso il ricorso in favore della ratifica del *Recovery fund* da parte del Presidente Steinmeier (26), convinta che la decisione dell'Ue di finanziarsi sul mercato fino a 750 miliardi di euro non avrebbe creato rischi per la Germania e per il suo bilancio, è, però, vero che i giudici di Karlsruhe hanno precisato che il *Bundestag* deve mantenere una continua e sufficiente influenza sul modo in cui i fondi raccolti saranno erogati, altrimenti ne risulterebbe pregiudicata l'autonomia budgetaria di quest'ultimo. La decisione della Corte tedesca mette a fuoco il tema della permanenza degli interventi. In questo caso, della durata dell'indebitamento che, secondo la Corte, deve servire unicamente a finanziare le misure anti-pandemia già adottate perché i relativi fondi non possono essere né incrementati, né destinati ad altri scopi. E ciò sembra implicare che la Corte tedesca legittimi l'operazione solo per il suo carattere del tutto eccezionale, dovendosi escludere altri indebitamenti. In altri termini, si tratterebbe di un intervento certamente solidaristico ma a carattere temporaneo, non suscettibile di ulteriori estensioni (27). E questa non è evidentemente una prospettiva augurabile per coloro che aspirano a cogliere l'occasione della pandemia per creare una stabile *fiscal capacity* europea.

Da notare che la Corte tedesca non è nuova a sortite antieuropee (28) e che, più di una volta, è apparsa

(23) Il *Recovery fund*, secondo i ricorrenti, sarebbe in contrasto con il trattato di Lisbona. In particolare con l'art. 310, che impone un equilibrio tra entrate e spese.

(24) Il dubbio sollevato è che sia limitato il potere di bilancio del *Bundestag* portando a un "debito dell'Unione".

(25) Approvata con il trattato di Nizza nel 2000. Oggi, in base al trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ha acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati. Sul peso della Carta, J.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, 213 ss. Si sofferma sul valore del principio di solidarietà nel trattato, individuato come specifico comportamento da adottare per la soluzione di una crisi come l'attuale, L.F. Pace, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere o la crisi dell'Unione?*, in *Rivista "Annali Aisdue"*, 2020, Post, Issn 2723-9969, 18-23.

(26) La decisione, consultabile sul sito del *Bundesverfassungsgericht*: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-029.html>, è avvenuta entro un tempo ragionevole. Si veda, *Unsuccessful application for preliminary injunction against promulgation of the domestic act ratifying the EU Own Resources Decision* ('EU Recovery Package'). Press Release No. 29/2021 of 21 April 2, Order of 15 April 2021.

(27) G.L. Tosato, *Next Generation Ue: può andare avanti*, in *Astrid News*, 21 aprile 2021.

(28) La Corte costituzionale tedesca nel 2012 era stata investita della questione di legittimità costituzionale della ratifica del MES, da parte del Parlamento tedesco. Sulla conformità del trattato MES alla Legge fondamentale, la Corte di Karlsruhe, con la sentenza 19 aprile 2012, pur riconoscendone la legittimità ne aveva autorizzato la ratifica ponendo due condizioni: che il limite del coinvolgimento finanziario tedesco non superasse i 190 miliardi di euro, senza un'espressa approvazione del *Bundestag*; che il

Parlamento tedesco fosse sempre informato sugli atti e sulle iniziative assunte dal Mes.

La seconda vicenda sulla quale la Corte costituzionale tedesca è stata chiamata a esprimersi riguardava l'Omt (*Outrights monetary transactions*), cioè la possibilità di intervenire acquistando sul mercato secondario titoli dei paesi in difficoltà. Questa seconda questione è stata rinviata dalla Corte di Karlsruhe alla Corte di giustizia europea per una pronuncia preliminare. Il tema sollevato investiva la compatibilità delle Omt con il diritto di primo livello dell'Unione europea. Secondo la Corte di Karlsruhe, esistevano argomenti per sostenere che, in questo modo, il divieto di finanziamento del bilancio potesse essere violato sotto il profilo che il piano di acquisti eccedesse il mandato della BCE, limitato alla politica monetaria per la tutela degli Stati. La BCE aveva, invece, ribadito che questi acquisti rientravano nel suo mandato. Nell'ordinanza di rinvio alla Corte di giustizia, la Corte costituzionale tedesca aveva, peraltro, osservato che le norme su cui si fondava la decisione della BCE, se interpretate restrittivamente, potevano essere considerate conformi al diritto europeo e che il rinvio alla Corte di giustizia era una misura necessaria, poiché la Corte costituzionale non era in grado di giudicare un'istituzione non tedesca quale è la BCE, né la legittimità della decisione del Consiglio direttivo.

Da notare che l'ipotesi che la Corte costituzionale tedesca determinasse ciò che un'istituzione europea può o non può fare avrebbe creato un precedente pericoloso per la tenuta dell'Unione. Perché la Germania avrebbe così affermato il suo diritto a decidere cosa è legale per un organismo, non tedesco, che opera al di là dei propri confini, stabilendo contemporaneamente il precedente che un giudice nazionale può disfare, in ogni momento, la politica di un'istituzione europea.

indifferente ai contenuti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nella fattispecie, ha, tuttavia, ritenuto ammissibile il ricorso sul presupposto che la Legge fondamentale tedesca non consente al governo di accollarsi i debiti di altri Paesi. Che, cioè, impedisca quell'operazione definita di "*transfer union*" volta ad attuare, stabilmente, un principio di solidarietà tra Stati, consentendo che il Paese condivida debiti altrui solo per periodi limitati. Anche se il principio della tutela dei più deboli scritto nel trattato (29) non si offre a equivoche interpretazioni (30). Peraltro, la decisione della Corte, pur limitata dalle garanzie richieste, produce l'effetto positivo di consentire la ratifica del *Recovery fund* da parte degli altri Stati e il ricorso al mercato da parte della Commissione.

Come già osservato, il Consiglio europeo, aveva già attribuito alla Commissione il potere di contrarre prestiti sul mercato dei capitali, consentendole, il 20 ottobre 2020, di emettere due prestiti obbligazionari per il finanziamento del Fondo Sure (*Support to mitigate unemployment risk in an emergency*) (31). Le obbligazioni emesse in quell'occasione hanno riscosso un successo significativo sul mercato, tanto che gli ordini di acquisto, per un importo di 233 miliardi di euro hanno superato l'offerta e sono arrivati da oltre mille investitori, da ogni parte del mondo (32). Si è trattato di una risposta del mercato senza precedenti che, indubbiamente, ha tenuto conto dell'alto *rating* dell'Unione europea. Ma questa risposta attribuisce all'operazione anche una importanza storica perché, per la prima volta, è stata inaugurata una raccolta di fondi comunitaria, destinata a finanziare le necessità degli Stati membri.

Il nuovo ruolo delle istituzioni europee

I provvedimenti di particolare valore finanziario autorizzati, non solo hanno configurato in modo diverso, rispetto al passato, la sostanza dei rapporti

dell'Unione europea con gli Stati, rapporti che, difficilmente, potranno ripercorrere, in futuro, il cammino inverso, ma hanno anche ridefinito il ruolo delle istituzioni europee (33) e influito sull'attività amministrativa degli Stati.

Quanto al primo aspetto, a livello comunitario, il nuovo ruolo acquisito dall'Unione europea attraverso la raccolta di fondi sul mercato e la loro erogazione agli Stati, mette in evidenza che con l'acquisizione di 750 miliardi di euro e con la loro distribuzione, l'Unione si trasformerà nel maggiore operatore finanziario europeo.

Questa duplice attività dell'Unione in un settore del tutto nuovo, considerando la sua trascorsa attività, porta a una riflessione sulle mutate funzioni sulle quali l'Unione intende fondare, anche in futuro, la propria azione. Ciò in quanto, raccogliendo le somme sul mercato ed erogandole secondo un proprio piano, l'Unione si trasforma in un intermediario finanziario che gestisce risorse proprie e le redistribuisce utilizzando un *power of the purse*, non posseduto in passato, quando la maggior parte delle entrate dell'Unione dipendeva dagli Stati (34).

Da notare che l'intermediazione, con la quale si opera una raccolta e un trasferimento di capitali, presenta aspetti particolari perché l'Unione europea controlla anche se le somme erogate dagli Stati percipienti siano utilizzate seguendo le politiche indicate (35). Inoltre, la sua azione si traduce, attraverso il *Recovery fund*, nella possibilità di selezionare gli Stati maggiormente colpiti dalla crisi, cui offrire una tutela finanziaria graduando l'intensità degli aiuti.

La configurazione dell'Unione come intermediario finanziario, che acquisisce i fondi sul mercato e li eroga, si distacca da quella degli altri intermediari europei che gestiscono strumenti di finanziamento non negoziabili, come prestiti e azioni non quotate. In entrambe le fattispecie, peraltro, l'ammontare dei fondi raccolti si

(29) M. Cartabia, *I diritti in Europa: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 1, 29 ss.

(30) Sulla opportunità di un chiarimento in tal senso si è espresso Andrea Bonanni, su *Il Sole24 ore* del 6 aprile 2021. Anche se i diritti derivanti dalle tradizioni costituzionali degli Stati e dagli obblighi internazionali sono esplicitamente individuati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (V. nt. 24).

(31) Il fondo Sure è un a sorta di cassa di integrazione europea.

(32) Moyra Longo, nel commentare l'operazione su *Il Sole 24Ore* del 21 ottobre 2020 ha definito questo successo: "Un piccolo passo sul mercato obbligazionario, un grande balzo verso l'Europa", parafrasando la storica frase pronunciata da Neil Armstrong dopo aver messo piede sulla Luna nel 1969.

(33) I maggiori poteri amministrativi delle istituzioni europee sono analizzati da E. Chiti - G. Vesperini, *The administrative architecture*, cit., spec., 230 ss.

(34) Il potere di spesa, con riferimento alle decisioni di bilancio è stato studiato negli anni Settanta da D. Coombes, *The power of the purse. The role of European Parliaments in budgetary decisions*, George Allen & Unwin, Ltd, London, 1976, 254 ss.; *The political pursestring. The role of legislature in the budgetary process*, A.P. Balutis - D.K. Butler editors, Halsted Pres Division, New York, London, Sydney, Toronto, 1975.

H. Hecho - A. Wildavsky, *The private government of public body. Community and policy inside British politics*, The Macmillan Press Ltd, 1974.

(35) Le risorse saranno progressivamente attribuite sulla base della verifica dei progetti di riforma.

aggiunge alla dimensione complessiva del sistema finanziario europeo (36).

La seconda conseguenza dell'attività dell'Unione è legata al bilancio europeo perché, considerata l'entità dell'intervento, è stato necessario affrontare anche il tema delle modalità di finanziamento dei debiti contratti. E poiché il finanziamento deve necessariamente passare per il bilancio, sul quale dovranno essere registrati i costi finali dell'attività, la dilatazione delle risorse proprie ne rende necessaria una riforma. Tuttavia, pur con la riforma del bilancio, non sono ancora chiariti due profili. In primo luogo, non è ancora stato spiegato se il debito finale pesi sugli Stati o sull'Unione. In questo secondo caso, per il suo pagamento sarà necessaria la costituzione di un governo dell'Unione che, accollandosi il peso del debito, decida di provvedere al suo finanziamento ricorrendo a una imposizione tributaria gravante sugli Stati (37).

Di fatto, le decisioni, prese nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020, (seguite da una risoluzione del 16 settembre 2020 sulle risorse proprie) hanno portato il bilancio dell'Unione, attraverso un'imposizione fiscale, esercitata direttamente su alcuni beni (38), a 1.074,3 miliardi di euro, con un considerevole aumento delle risorse proprie.

Se a queste risorse si aggiungono quelle che deriveranno dal ricorso al mercato, finalizzate alla dotazione del *Recovery fund*, pari a 750 miliardi di euro, autorizzata dal Consiglio europeo, l'ammontare del bilancio dell'Unione salirà a 1.824,3 euro (39).

Così, anche con il *Recovery fund*, la Commissione sarà in grado di incrementare le risorse integrative del bilancio e di distribuire entrate proprie, non derivanti da interventi degli Stati ma dal ricorso al mercato.

Come è noto il bilancio è un atto che contiene l'indirizzo finanziario del governo. Ma la finalità finanziaria non esclude la sostanza politica della legge di bilancio. Infatti, con il bilancio le risorse

finanziarie individuate dal governo, e approvate dal Parlamento, ottenute attraverso le imposte o con l'accensione di un debito, vengono destinate a obiettivi determinati. Considerato che le risorse finanziarie di un ordinamento sono sempre scarse, rispetto ai possibili obiettivi, la individuazione di questi ultimi, riflettendo gli indirizzi (di politica finanziaria) adottati dall'ordinamento assume la connotazione di una scelta a carattere politico (40), come già aveva osservato Griziotti (41).

La terza conseguenza delle vicende intervenute, che va menzionata, riguarda il legame tra i provvedimenti assunti per effetto della pandemia e la loro possibile trasformazione in azioni permanenti, come auspicato da alcuni Stati.

Come è noto, con il *Recovery fund* si perseguono due finalità diverse: la ripresa, cioè il salvataggio degli Stati in difficoltà e il rilancio (o la ripartenza). È plausibile (e sperabile) che i provvedimenti anticovid di salvataggio, possano raggiungere i loro effetti e concludersi nei prossimi mesi. Non è, invece, augurabile che quelli che riguardano il rilancio del nostro ordinamento abbiano vita breve.

In primo luogo, perché l'attività di rilancio si fonda su un progetto, ambizioso e a lungo termine, di correzione delle note carenze di efficienza e di efficacia del nostro ordinamento, a lungo lamentate in sede europea (e anche nazionale). In secondo luogo, perché, ridotte o sanate le indicate carenze del nostro ordinamento, sarà necessario mantenere i risultati acquisiti. Non solo perché gran parte delle azioni volte a ridare efficienza ed efficacia al nostro ordinamento non potranno esaurirsi in pochi anni, ma anche perché non si possono escludere eventuali nuove future crisi.

Ed è necessario, per questi motivi, rendere permanente la capacità fiscale già esercitata, da utilizzare in caso di necessità future. Si deve aggiungere che la perdita di pil, che si è verificata nel nostro

(36) Nel giugno 2019 le consistenze totali delle attività detenute dagli intermediari finanziari dell'area dell'euro ammontavano a 82.000 miliardi di euro.

(37) L'altra misura cui gli Stati sovrani possono ricorrere consistente in una maggiore liquidità finanziaria, non è consentita all'Unione, essendo la competenza relativa intestata alla BCE.

(38) Per l'introduzione di nuove risorse proprie, è previsto un approccio in quattro fasi: 1) una nuova risorsa propria legata all'uso dei rifiuti di plastica (dal 1° gennaio 2021): si tratterebbe di un contributo nazionale calcolato in base al peso dei rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati; 2) un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, per prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio; 3) una proposta di rivedere il sistema di scambio di quote di emissioni Ets, con possibile estensione anche ai settori marittimo e dell'aviazione; 4) altre risorse, tra cui una forma di imposizione sulle transazioni finanziarie.

(39) Queste decisioni sono state approvate dal Parlamento europeo e, sono in corso di approvazione da parte dei Parlamenti nazionali, consentendo, come si è visto, una rilevante operazione finanziaria della Commissione sui mercati.

(40) Il tema dei criteri politici sui quali sono decise le entrate è stato a lungo discusso, soprattutto negli anni Settanta, negli Usa, da A. Wildavski, *Bilancio e sistema politico*, Angeli, Milano, 1978, 206 ss.

(41) Secondo Griziotti, i mezzi hanno carattere economico mentre le finalità sono politiche. Sul carattere politico delle scelte finanziarie, nella specie sulla selezione dei soggetti sui quali graverà il costo dell'operazione, si sofferma più volte F. Forte, *La teoria della finanza pubblica di Benvenuto Griziotti*, in *La figura e l'opera di Benvenuto Griziotti*, a cura di F. Osculati, Milano, 2007, spec. 4 e 17. Su questo tema, si veda anche R.A. Musgrave, *Finanza pubblica, equità, democrazia*, Bologna, 1995.

ordinamento nei passati due anni, difficilmente potrà essere sanata integralmente con i finanziamenti che arriveranno dall'Europa (42). Dovrebbe essere, quindi, compito degli Stati adottare politiche finanziarie integrative per il ripristino della ricchezza del paese ai livelli pre-pandemia, rendendo permanente la pur limitata capacità fiscale acquistata da Bruxelles (43). Va, peraltro, considerato che, con l'attuale sistema di voto che prevede l'unanimità, non sarà facile garantire la trasformazione in permanenti degli interventi adottati per contrastare la pandemia.

Questi sono i motivi che spingono alcuni paesi dell'Unione, tra i quali l'Italia, verso un regime di permanenza dei provvedimenti volti all'efficienza e all'efficacia dell'attività. Per questi paesi, la protezione degli ordinamenti (salvati) da nuove crisi, imporrebbe una capacità fiscale permanente che consenta a un governo europeo di scegliere le proprie politiche e di gestirle (44).

Ma i profili politici dell'azione finanziaria in atto non si fermano qui. Essi investono anche gli accordi, o meglio la cooperazione per la decisione e l'attuazione del *Recovery fund* che è legata a un'Europa più solidale e a un'integrazione economica e politica tra gli Stati (*infra* regolamento europeo n. 2021/241).

Sotto questo profilo, l'integrazione economica dell'Ue e dell'Emu richiedono nuovi poteri politici a livello europeo, ma anche all'interno degli ordinamenti. Ad esempio, richiederebbero un rappresentante del governo nazionale in grado di dialogare con un suo omologo negli altri governi e, poi, con la stessa Unione. Questo potrebbe rappresentare il primo passo per un futuro governo europeo (45).

Infine, nell'ambito dei mutamenti intervenuti in sede europea, l'ultimo aspetto da segnalare investe il nuovo ruolo che la Commissione europea potrebbe assumere nel quadro delle modifiche ora delineate (46).

Già in passato la procedura di nomina del presidente della Commissione si era allontanata in parte dall'influenza degli Stati membri di comune accordo, per essere proposta dal Consiglio europeo al Parlamento europeo che elegge il presidente della Commissione a

maggioranza assoluta. Ma, come è stato osservato dall'*Economist*, il ruolo della Commissione è diventato più rilevante, proprio con la pandemia. Alcuni suoi poteri sono, infatti, un diretto frutto della crisi e si può affermare, sotto il profilo dell'attività, che la Commissione non solo continuerà a svolgere i compiti che gli Stati le hanno affidato, ma è in grado, oggi, di porre in essere anche decisioni amministrative, conseguenti alla pandemia assunte, come si è visto, in completa autonomia. Ad esempio, è la Commissione (47) - e non il paese interessato - che dispone il trasferimento in altro paese di pazienti bisognosi di terapia intensiva. È la Commissione che contratta l'acquisto dei vaccini con le case farmaceutiche e ne discute il prezzo. È, ancora, la Commissione che distribuirà i vaccini quando le saranno consegnati. Anzi, la Commissione ha acquistato un ruolo notevole nella campagna vaccinale tanto da poterla configurare come una istituzione che si è rafforzata in grado di agire con proposte e azioni innovative, come è stata quella del debito comune. E questa capacità si potrà accrescere con la trasformazione in permanenti di alcuni degli strumenti adottati (48), sempre con il voto di tutti gli Stati o con l'introduzione, attualmente avanzata da Bruxelles, del voto a maggioranza (49).

Da notare che, a seguito dell'emanazione del Reg. UE n. 2021/241 (*infra*) è previsto un collegamento tra il *Recovery fund*, e una *governance* europea che consente alla Commissione di richiedere la sospensione totale o parziale degli impegni e dei pagamenti ai singoli Stati (50).

I piani di ripresa e di rilancio

Non meno significative le modifiche introdotte all'interno degli ordinamenti nazionali, al fine di una maggiore efficacia ed efficienza. Con la disciplina adottata con il Reg. UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, *Dispositivo per la ripresa, che istituisce il meccanismo per la ripresa e per il rilancio*, denominato *Recovery fund* (51), l'ordinamento europeo si rivolge agli Stati membri disciplinando le

(42) C. Bastasin, *La trappola della diversità*, su *La Repubblica*, 17 aprile 2021.

(43) Così S. Fabbrini, *Riformare l'Italia per arrivare a cambiare l'Europa*, su *Il Sole24Ore*, 18 aprile 2021.

(44) C. Bastasin, *A permanent Recovery fund requires a European government*, in *School of European Political Economy*, Policy brief 35/2020, Luiss, September 25, 2020.

(45) C. Bastasin, *A permanent Recovery*, cit.

(46) L'evoluzione del ruolo della Commissione è esaminata da R. Bin - P. Caretti - G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 78 ss., spec., 143. In generale, sulle funzioni della Commissione e sulla loro evoluzione, R. Perissich,

L'Unione europea. Una storia non ufficiale, Milano, 2008, 85 ss., 92.

(47) Reg. UE n. 2021/241, considerando n. 29.

(48) *The European Commission is becoming more powerful*, *quietly*, sull'*Economist* del 1° maggio 2021.

(49) Che comporterebbe la modifica dei trattati.

(50) Considerando n. 10 del Reg. UE n. 2021/241.

(51) Come si è visto, il piano disporrà di 750 miliardi di euro (di cui oltre 200 previsti per l'Italia), da erogare come contributi a fondo perduto (390) o come prestiti agevolati (360). Ed è con questo ulteriore finanziamento che l'ammontare del bilancio dell'Unione salirà a 1.824,3 euro.

procedure da seguire per l'utilizzazione dei fondi del *Recovery fund* e indicando gli strumenti da impiegare. Nei considerando iniziali, il Dispositivo si richiama a una intesa tra gli Stati (52), mettendo in evidenza che gli Stati attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire, congiuntamente, alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione (53). Anche se va considerato che l'intesa tra Stati, cui si appella il legislatore europeo, non è stata nel recente passato priva di ostacoli, pensando sia all'atteggiamento dei paesi frugali, sia a quello dei paesi contrari all'attuazione dello Stato di diritto (54).

Il Dispositivo mostra tre caratteri dell'intervento europeo che si riversano sull'attività degli Stati.

In primo luogo, tutte le fasi della procedura assai articolata, dettata per usufruire dei finanziamenti europei sono disciplinate, per intero, dalla normativa europea. È ben vero che questo aspetto, trattandosi di un regolamento, non desta particolari problemi. Tuttavia, anche nel loro svolgimento, le norme non richiedono azioni integrative di carattere nazionale. Infatti, con le disposizioni del Dispositivo non si chiede agli ordinamenti nazionali alcuna forma di adattamento o di recepimento della disciplina che possa rappresentare un trapianto della normativa europea all'interno di quella nazionale. Anche perché il regolamento è sufficientemente dettagliato da poter essere immediatamente applicato, senza l'intervento del diritto nazionale, senza richiedere agli Stati il compimento di precise attività da rispettare nello svolgimento della procedura. Piuttosto, nel Dispositivo si delinea una procedura europea con la quale l'erogazione dei fondi è contrappuntata da specifici comportamenti adottati dagli Stati (55).

Un secondo aspetto che caratterizza il Dispositivo riguarda gli strumenti da adottare per dare attuazione

al *Recovery fund*, costituiti dai piani nazionali di ripresa e rilancio (Pnrr). Anche questi strumenti non sono lasciati alla determinazione degli Stati, ma sono atti di matrice europea che ne condiziona l'utilizzo, sia sotto il profilo delle modalità di adozione, sia sotto il profilo della struttura interna.

Naturalmente, per questi piani, occorrerà dotarsi di una organizzazione dedicata all'attuazione. A questo fine, la legge di bilancio per il 2021 ha previsto l'istituzione di un "unità di missione", incardinata presso la Presidenza del consiglio e attività di controllo affidate alla Ragioneria generale dello Stato (56).

In terzo luogo, ai fini dell'efficienza e dell'efficacia dell'ordinamento nazionale, sono definiti dall'Unione europea anche i settori nei quali gli ordinamenti nazionali dovranno operare. Questi sono: Ambiente, a cui andrebbe il 37% delle risorse, Transizione digitale, cui andrebbe il 20% delle risorse, Infrastrutture, Istruzione, Salute, Equità sociale si spartirebbero le altre.

In aggiunta a questi criteri, conoscendo la ventennale stentata crescita del pil italiano (57), inferiore a quella dei paesi europei, l'entità della disoccupazione giovanile e il livello di occupazione femminile, la Commissione, per consentire un maggiore afflusso di capitali nel mercato italiano, ha raccomandato anche la riforma della giustizia, finalizzata alla riduzione dei tempi del processo civile e penale, e il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione (58). Infine, sui contenuti del piano è intervenuta anche la Banca d'Italia che ha individuato nell'efficienza della pubblica amministrazione, nell'innovazione, nella valorizzazione del patrimonio naturale, storico e artistico tre macro aree nelle quali gli interventi sono considerati urgenti.

(52) In sostanza, a una maggiore integrazione tra gli Stati.

(53) Considerando n. 1 e n. 30.

(54) Questi aspetti sono discussi da K.H. Ladeur, *Conflict and Co-operation between European law and the general administrative law of the member States in The europeanisation of administrative law. Transforming national decision-making procedures*, edited by K.H. Ladeur, Ashgate, Publishing Limited, England, 2002.

(55) Ma il rapporto tra i due ordinamenti termina qui. Anche se va comunque tenuto presente anche il principio della supremazia del diritto comunitario su quello nazionale, cui si affianca quello della leale cooperazione che investe gli ordinamenti nazionali e che si intreccia con la disciplina del Dispositivo. Su questi aspetti, J.H. Jans - R. de Lange - S. Prechal - R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of public law*, Europa Law Publishing, 2007, spec., 35 ss.

(56) Si veda R. Perez, *La legge di bilancio 2021 e i condizionamenti europei e nazionali*, in questa Rivista, 2021, 2.

(57) L'Oecd, *Economic Outlook, Interim Report*, march 2021, ha calcolato che il pil italiano nel 2020 era sceso a -8.9 rispetto a quello dell'anno precedente. Tuttavia, per il 2021, la proiezione

mostrava un pil in risalita che poteva raggiungere il punteggio di 4.1 nel 2021 e che si sarebbe assestato, per il 2022, su un valore di 4 punti. Da notare che, nel medesimo arco di tempo, in Germania gli andamenti del pil erano di -5.3 e si fermavano a 3.7 nel 2021. La Spagna che aveva avuto nel 2020 una riduzione del pil pari a -11 (il più basso tra i paesi dell'Unione europea, inferiore anche a quello dell'Argentina), risale nel 2021 a 5.7 e nel 2022 si sarebbe assestata su un valore di 4.8. Questi dati mostrano un ritorno a valori positivi più rapido del previsto.

(58) Il regolamento si fonda sulla predisposizione, da parte degli Stati, di Pnrr. La procedura è articolata in sei punti che definiscono gli obiettivi e l'ambito di applicazione; il quadro giuridico, che investe il procedimento di assegnazione; le procedure per la redazione dei piani di ripresa e rilancio, che investono l'attività degli Stati e della Commissione; le disposizioni finanziarie; le regole del finanziamento e l'erogazione; i controlli e la trasmissione dei piani approvati, al Consiglio e al Parlamento; le sanzioni. In generale, sotto il profilo delle possibili forme di attuazione, si veda L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, novembre 2020, su www.irpa.eu.

Come si è visto, la disciplina disposta dal regolamento prevede la messa a punto, da parte degli Stati, dei Pnrr che saranno presentati alla Commissione e da questa approvati. Questo è l'inizio della procedura che, una volta completata, consentirà agli Stati, la richiesta di finanziamenti.

Quanto ai tempi, adottati i Pnrr da parte degli Stati, e ottenuto dalla Commissione un giudizio positivo (59) fondato sulla previsione di interventi legati al rafforzamento della crescita e all'aumento dei posti di lavoro, i Pnrr saranno approvati dal Consiglio che deciderà a maggioranza qualificata entro 4 settimane dalla proposta della Commissione. Il finanziamento è subordinato al raggiungimento di pertinenti target finanziari. E per valutare questo raggiungimento, la Commissione terrà conto del parere di un organo consultivo, il Comitato economico e finanziario, istituito per promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri (60).

Va osservato che questo iter può essere interrotto qualora venga attivato il "freno di emergenza". Questo freno non è una novità nell'ordinamento europeo in quanto la sua utilizzazione è stata già disposta, sotto il profilo normativo, in tre casi disciplinati con il TFUE, (art. 48), in materia di sicurezza sociale, e con gli artt. 82, comma 3 e 83, comma 3, in materia di diritto penale.

Diversa, peraltro, è la significatività del freno di emergenza che potrebbe essere attivato nell'ambito della procedura amministrativa del *Recovery fund*.

In questa fattispecie, il freno può essere azionato in due momenti. Al momento dell'approvazione, da parte della Commissione, dei Pnrr redatti dagli Stati. In questo caso, il regolamento dispone una condivisione del potere tra la Commissione e il Consiglio che approva a maggioranza qualificata il piano su proposta della Commissione.

La seconda circostanza nella quale il freno può essere attivato riguarda la materiale erogazione dei finanziamenti. In questo caso, il potere di decisione finanziaria spetta interamente alla Commissione. Ed è su questa fase che il freno di emergenza, entrando in gioco, potrebbe rallentare l'erogazione dei finanziamenti. Infatti, se il freno è azionato, la Commissione,

prima di procedere all'erogazione delle somme, deve attendere la decisione del Consiglio europeo che discute la questione in "maniera esaustiva".

Certamente, con il freno è consentita una penetrante interferenza dei singoli Stati membri sul normale svolgimento dei processi decisionali dell'Unione. L'interferenza contrasterebbe, tuttavia, con i considerando n. 1, n. 4 e n. 8 del Dispositivo che ne mette in evidenza le urgenze. Viceversa, soprattutto, al momento dell'erogazione finanziaria, il freno di emergenza consente a ogni Stato membro, di opporsi, entro tre giorni dalla valutazione positiva, al giudizio della Commissione e del Consiglio o della sola Commissione, per gravi scostamenti nel raggiungimento dei target richiesti. In quell'occasione, lo Stato interessato può domandare che la questione sia deferita al Consiglio europeo sospendendo, così, i pagamenti fino a quando il Consiglio europeo non abbia discusso, come si è visto, la questione.

Da notare che, nel caso del *Recovery fund*, il freno insiste su una procedura amministrativa ed è posto a tutela di un interesse finanziario degli Stati e solo indirettamente dell'Unione (61).

A integrazione della procedura ora descritta si deve aggiungere che il 17 settembre 2020, la Commissione europea ha fornito indicazioni sulle modalità da seguire per la redazione dei Pnrr nella Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021" (62). Con la Strategia, è stato messo in evidenza che le due discipline sarebbero intrinsecamente collegate come tempi e come indicazione delle modalità da seguire al momento in cui assumere le decisioni anticrisi (63). Inoltre, sia il Dispositivo, sia la Strategia pongono una rilevante attenzione alla tutela dei diritti sociali a difesa della quale gli Stati membri sono tenuti a dare un consistente sviluppo, adottando misure per garantire una parità di accesso ai servizi sanitari, un'attenzione a un'istruzione inclusiva e a condizioni di lavoro eque, ai fini di un'Europa più solidale.

Alla tutela dei valori sociali, nelle due normative ora ricordate si accompagna quella dei valori europei volti a una maggiore integrazione finanziaria fondata sulla promozione e coesione economica tra gli Stati.

(59) Espressa in base a diversi criteri tra i quali la coerenza con le raccomandazioni europee, l'entità della crescita del Paese, l'entità della creazione dei posti di lavoro, lo sviluppo sociale ed economico, il contributo effettivo alla transizione a verde o digitale.

(60) Il Comitato è costituito da alti funzionari nazionali, da funzionari provenienti dalle banche centrali e dalla Commissione europea.

(61) Il finanziamento del *Recovery fund* pone il problema della commutazione dei *QuasiEuroBond*, che saranno emessi, in veri

UnionEuroBond simili ai *Treasury Bond* statunitensi. Infatti, con la commutazione, gli Euro Bond dovrebbero divenire permanenti.

(62) Com. 2020, 575. Commissione europea, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*.

(63) Previsto anche nel considerando n. 4 del Dispositivo.

Questa tutela dalle forti implicazioni politiche mira ad attenuare l'impatto sociale della crisi. Considerata l'attenzione ai diversi interventi previsti dal *Recovery fund*, si deve concludere che i passi compiuti dall'Unione per dare una risposta alla crisi sono stati di rilevante impatto e presentano caratteri particolari. Il primo è la completa sostituzione, nella azione anti-covid, della normativa statale con quella europea. Le procedure da seguire per l'attuazione del *Recovery fund* sono state descritte con estrema attenzione (Dispositivo), per la definizione delle concertazioni e dell'attività di coordinamento è stato spesso richiamato il Semestre europeo (Dispositivo e Strategia). Il secondo carattere da considerare riguarda la necessità di uno sforzo comune (tra gli Stati e tra gli Stati e l'Unione), da compiersi con la massima urgenza, in vista di una maggiore integrazione, di un'Europa più

stabile e maggiormente sostenibile per le prossime generazioni (Strategia) (64).

Questa esigenza di stabilità e sostenibilità dell'azione europea, coordinata con quella degli Stati, affermata dalla normativa considerata induce a pensare, non solo che i finanziamenti non dovranno essere interrotti, ma anche che la gestione delle attività dovrà essere pensata come permanente e affidata, in un futuro, a uno stabile governo europeo.

Il recente passato ha già mostrato le implicazioni politiche delle scelte europee di fronte alle crisi. Queste non investono un potere pubblico oramai stabilizzato, ma un potere pubblico tuttora in crescita, mostrando l'Unione europea come una istituzione a formazione progressiva (65) che, per rispecchiare l'ampliamento dei suoi compiti, ha cambiato già due volte denominazione (66).

(64) J.H. Weiler, *The Political and Legal Culture of European Integration. An Exploratory Essay*, in *International Journal of Constitutional Law* 3-4 (2011), 678 ss.

(65) S. Cassese, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, 470.

(66) S. Cassese, *"L'Europa vive di crisi"*, in *L'Unione europea in crisi*, a cura di L. Torchia, cit., 163 ss.