

Rivista trimestrale di diritto pubblico

La normativa europea sul clima

La prefazione de *Lo scrittoio del Presidente* di Luigi Einaudi

Gli scritti di Giannini su *Mondoperaio* (1948-1949)

The European common constitutional traditions on freedom of expression



www.giuffre.it/riviste/rtdp

Per i testi dei provvedimenti più importanti non inseriti nel fascicolo

www.irpa.eu/rtdp



GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

ISSN 0557-1464

La *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fondata nel 1951 da Guido Zanobini, è stata diretta dal 1964 al 2000 da Giovanni Miele e Massimo Severo Giannini.

Direttore: Sabino Cassese

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby, Francesca Bignami, Armin von Bogdandy, Mark Thatcher, Joseph H.H. Weiler

Vicedirettore: Bernardo Giorgio Mattarella

Comitato di direzione: Stefano Battini, Lorenzo Casini, Marco D'Alberti, Elisa D'Alterio, Giulio Napolitano, Aldo Sandulli, Luisa Torchia, Giulio Vesperini

Primo redattore: Giorgio Mocavini

La direzione e la redazione della Rivista hanno sede in via Cristoforo Colombo, 115 - 00147 Roma - tel. 06/5136691 - fax 06/5128205 - e-mail: rtdp@giuffre.it.
Sito *web*: www.irpa.eu/rtdp

AVVERTENZA PER GLI AUTORI

La *Rivista* adopera la fotocomposizione. Gli autori possono far pervenire i loro articoli in formato «.doc», redatti secondo le istruzioni per gli autori riportate alla fine di ogni fascicolo, tramite e-mail all'indirizzo rtdp@giuffre.it. Per chiarimenti si prega di rivolgersi alla redazione della rivista.

Nei prossimi fascicoli

Proprietà, beni pubblici e beni comuni - La selezione del personale amministrativo tra Italia e Germania - La febbre del *golden power* - *The single supervisory mechanism*

SOMMARIO

FASCICOLO 2

ARTICOLI

DARIO BEVILACQUA, <i>La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo</i>	297
LUIGI GIANNITI, <i>La prefazione de Lo scrittoio del Presidente di Luigi Einaudi</i>	329
GUIDO MELIS, <i>Gli scritti di Giannini su Mondoperaio (1948-1949)</i>	351

I

NOTE

RICCARDO DE CARIA, <i>The European common constitutional traditions on freedom of expression. A comparative assessment</i>	391
--	-----

RASSEGNE

MATTEO GNES e ANDREA MAGLIARI, <i>Cronache europee 2020</i>	433
VALERIO BONTEMPI, GIORGIO MOCAVINI e ELISABETTA TATÌ, <i>L'attività normativa del governo nel periodo 2020-2021</i>	467

RIVISTA BIBLIOGRAFICA

<i>Opere di: Stephen Breyer (Camilla Ramotti); Rehan Abeyratne e Iddo Porat (Marianna Mazzarella); Federico Fabbrini (Rita Perez); Alessandro Nato; Peter H. Lindert; Julia Lynch (Aldo Sandulli); Marco Macchia (Giacomo Delledonne); Giampiero Sica (Cristina Fasone); Carina Risvig Hamer e Mario Comba (Elisabetta Morlino)</i>	505
Note bibliografiche a cura di Bruno Paolo Amicarelli, Livia Baldinelli, Valerio Bontempi, Gianluca Buttarelli, Antonio Mandara, Giorgio Mocavini, Rosaria Morgante, Elisabetta Tatì, Costanza Trappolini, Giulia Valenti	529

NOTIZIE

Un dibattito sulla trasformazione strutturale del diritto pubblico (*Alessandra Mattoscio*). 553

La prima relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza
(*Giorgio Mocavini*)..... 555

Un seminario sulla transazione amministrativa (*Livia Baldinelli*)..... 558

Un convegno sulle innovazioni nei contratti pubblici (*Giorgio Mocavini*) 559

Un convegno sull'intelligenza artificiale nel mercato di beni e servizi (*Gianluca Buttarelli*). 563

LIBRI PUBBLICATI (selezione a cura di *Giorgio Mocavini*) 567

NOTIZIE SUI COLLABORATORI..... 581

CONTENTS 587

ISTRUZIONI PER GLI AUTORI..... 593

RECENSIONI

FEDERICO FABBRINI, *Next generation Eu. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022, 161 p., ISBN: 9788815295101.

Secondo Fabbrini, la crisi economica che ha investito il mondo occidentale all'alba del terzo millennio ha avuto effetti asimmetrici, colpendo in modo diverso i paesi europei del Nord e del Sud, spingendo l'Unione europea a esercitare poteri di controllo più stringenti nei confronti degli Stati con alti deficit e debiti e a individuare particolari meccanismi di vigilanza finanziaria.

La più recente crisi pandemica, al contrario, ha colpito tutti gli Stati in misura uguale e ha portato l'UE alla messa a punto di interventi più significativi rispetto al passato e all'adozione di provvedimenti che hanno modificato il *modus vivendi* dell'Europa, alterandone la *governance* economica. In particolare, l'UE è stata spinta a modificare la propria architettura finanziaria costruendo un ordinamento caratterizzato da una fortissima centralizzazione, compiendo in ambito fiscale un salto in avanti senza precedenti nella politica di integrazione europea (p. 100). Descrivendo lo svolgimento di questi eventi, l'autore richiama alla memoria dei lettori che al termine di negoziati «estenuanti» (p. 70), la Commissione europea è stata autorizzata ad emettere *eurobonds* e a raccogliere fondi sul mercato sino all'ammontare di 750 miliardi di euro per gli anni 2021-2026, senza che si fosse resa necessaria una modifica dei trattati. Tuttavia, secondo specifiche disposizioni europee, il godimento dei fondi da parte degli Stati è stato subordinato alla presentazione di Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) in grado di mostrare un convincente utilizzo delle risorse finalizzato al risanamento di singoli settori-chiave dell'economia.

Osserva Fabbrini che la somma raccolta dalla Commissione con gli *eurobonds* è stata versata in un *Recovery fund* per la ripresa e il rilancio dei Paesi maggiormente colpiti dalla pandemia. Contemporaneamente è stato concordato anche un piano di azione per ripagare il debito comune acceso, tramite l'introduzione di nuove tasse che hanno modificato le regole dettate per la composizione del bilancio europeo, confermando che l'UE dovrà dotarsi di nuove risorse proprie per ripagare capitale e interessi del debito incorso.

Quanto alle modalità da seguire nella distribuzione delle risorse, Fabbrini chiarisce che i fondi saranno erogati nella forma di sovvenzioni a fondo perduto per 390 miliardi di euro e nella forma di prestiti agevolati per 360 miliardi. Considerati l'ammontare e le finalità perseguite, il *Recovery fund*, definito una sorta di Piano Marshall, è stato chiamato *Next generation Eu* a tutela delle generazioni future. In questo modo, osserva Fabbrini, è stato rotto anche l'isolamento istituzionale nel quale ha operato, sino ad ora, la BCE l'unica istituzione sovranazionale nell'architettura di *governance* economica europea (p. 83). Anche se l'azione della BCE resta incompiuta in quanto, accanto al meccanismo di vigilanza prudenziale (2014) e al meccanismo per la risoluzione delle crisi bancarie (2016), il meccanismo unico per la garanzia dei depositi tarda a essere adottato per la resistenza di alcuni Stati.

Il volume è articolato in dieci brevi capitoli. Nel primo, di carattere introduttivo, dal titolo «Capire NGEU (*Next generation Eu*)», si chiarisce come le misure adottate dall'Unione europea costituiscano un punto di svolta nel processo di integrazione. Questo processo, che ha portato a un cambio di passo rispetto al precedente funzionamento dell'Unione, si è rafforzato con le crisi, come aveva previsto Jean Monnet nei suoi *Memoirs* auspicandole. Con l'emissione di *bond*, la Commissione europea, infatti, ha acquisito, per la prima volta, il potere di indebitarsi al fine di sostenere le imprese e gli

Stati membri, esonerando questi ultimi anche dall'obbligo di rispettare i parametri finanziari europei consentendo il ricorso agli «aiuti di Stato».

Nel II capitolo, Fabbrini ricostruisce l'istituzione dell'Unione economica e monetaria, a partire dal 1992, mettendone in luce l'asimmetria, dovuta alla creazione di un sistema monetario comune senza una politica economica e fiscale comune. Nel III capitolo sono sintetizzati gli sviluppi dell'Unione monetaria in risposta alla crisi dell'euro, sviluppi che hanno mancato di correggere l'asimmetria ora detta. Nel IV capitolo sono analizzate le risposte dell'Ue alla crisi pandemica, cui va aggiunta la descrizione delle difficili negoziazioni che hanno portato all'approvazione del NGEU. In questa descrizione, Fabbrini mette in evidenza la difficoltà di rendere NGEU pienamente operativo, sia per effetto dell'atteggiamento dei paesi c.d. «frugali», sia per il progressivo deterioramento dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria. Peraltro, oggi, questo ostacolo appare appianato dalla sentenza della Corte di giustizia europea del 16 febbraio 2022. In questo capitolo l'autore svolge una riflessione anche sul cambio di paradigma intervenuto nella Ue e suoi nuovi orizzonti che le riforme intervenute possono aprire. Il capitolo V ha a oggetto la struttura giuridica che regola la concessione di sussidi e prestiti agli Stati, mentre nel capitolo VI è analizzata la messa a punto del PNRR in Italia. Nel capitolo VII sono discusse le opportunità e le sfide che il PNRR pone all'Italia. Nei capitoli VIII e IX viene svolta una riflessione sul futuro dell'Unione economica e monetaria e sull'Ue in generale, valutando anche la natura temporanea del NGEU e discutendo sulla possibilità di renderla permanente. Nel capitolo X, infine, Fabbrini sintetizza i diversi traguardi raggiunti in sede europea. Tra questi: l'irreversibilità dell'euro e il valore dell'integrazione tra gli Stati.

Detto dei temi affrontati nel volume, si può osservare che Fabbrini, nel suo studio, seguendo un filo narrativo estremamente chiaro e ricco di puntuali osservazioni, per rispondere agli interrogativi sul futuro dell'Unione, pone al centro della sua analisi due temi di grande rilievo che si intrecciano nella materia indagata.

Da un lato, quello del mancato completamento dell'architettura europea di cui si lamenta l'asimmetria tra la disciplina della moneta, affidata all'Unione, di cui Fabbrini fa un attento esame (p. 87 ss.), e la gestione della politica economica di competenza degli Stati. Dall'altro, Fabbrini descrive la difficoltà, per l'Italia, di adeguare le proprie strutture economiche e la gestione finanziaria alle richieste europee, adeguamento reso difficile dalla assenza di una politica economica comune cui si aggiunge una incerta direzione politica nazionale.

La conseguenza che l'autore trae dalla situazione ora detta è che, malgrado il grande balzo in avanti compiuto dall'Ue con il trattato di Maastricht, e con i provvedimenti successivi, e pur in presenza di una elastica attuazione dei trattati (basti pensare alle deroghe riconosciute al Regno Unito e alla Danimarca, Paesi sottratti alla disciplina dell'euro), l'azione europea risulta incompiuta e, almeno con riferimento ai più recenti interventi, temporanea. Proprio avendo presente questa temporaneità, la Corte costituzionale tedesca ha consentito l'adesione della Germania all'iniziativa (p. 132). Al contrario, per Fabbrini, la configurazione transitoria del NGEU andrebbe corretta e sostituita da una connotazione più stabile, possibilmente permanente.

Così, anche apprezzando il grande passo in avanti compiuto dalle istituzioni europee per effetto della crisi pandemica, la mancata trasformazione degli strumenti ora detti in istituzioni non più provvisorie ma durevoli proietta sugli interventi un carattere di aleatorietà, come Fabbrini ha modo di precisare a conclusione del suo lavoro.

Interrogandosi sul secondo tema che si intreccia con l'azione comunitaria e che investe il ruolo svolto dall'Italia per risolvere la crisi interna, Fabbrini, descrivendo il

RECENSIONI

percorso normativo nazionale, ricorda che l'Italia ha rivestito e riveste un ruolo particolarmente significativo nell'Unione. Sia in quanto socio fondatore, sia per il contributo di studiosi e di idee per la nascita e l'espansione del progetto di integrazione, sia per la sua posizione nello sviluppo industriale europeo, rappresentando la terza maggiore economia dell'eurozona.

Certo, osserva Fabbrini, negli ultimi due decenni, la scarsa crescita italiana, la disoccupazione elevata e l'ingente debito pubblico, il più alto dell'Unione dopo la Grecia, hanno imposto all'Italia un difficile cammino verso il riallineamento con gli altri paesi dell'eurozona. Nella situazione di faticosa risalita, lo scoppio della pandemia ha indotto l'Italia all'adozione di misure severissime di contenimento dei contagi, unite a provvedimenti per sostenere la ripresa postpandemica. In questa azione, l'Italia è stata aiutata dai consistenti aiuti finanziari che l'UE le aveva riconosciuto, ammontanti tra prestiti e aiuti a fondo perduto a 191,5 miliardi di euro (pari alle manovre di numerose leggi finanziarie). A questa somma va aggiunta quella di 30,6 miliardi di euro che il governo italiano metterà a disposizione della ripresa tramite il Fondo complementare finanziato all'interno del bilancio nazionale.

Fabbrini, peraltro, ci ricorda che, per ottenere l'erogazione delle somme deliberate in sede europea dall'Unione, i PNRR italiani dovranno essere strutturati intorno a tematiche trasversali indicate dall'Unione: (ambiente, transizione digitale, infrastrutture, istruzione, salute, equità sociale). Anche la riduzione dei tempi della giustizia civile (p. 100), di cui alla legge delega n. 206/2022 (tema già affrontato dalla Commissione nel suo Rapporto sullo Stato di diritto del 2020) è stata oggetto di uno stretto dialogo tra la Commissione europea e il Ministro di grazia e giustizia, in vista del miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione (*Il Manifesto* del 16 febbraio 2022).

Inoltre, i contenuti dei PNRR, per i quali vanno anche indicate le modalità di attuazione, individuate in misure di rafforzamento amministrativo e in misure volte allo snellimento delle procedure, hanno richiesto al governo italiano diverse modifiche. In primo luogo, una riorganizzazione amministrativa attraverso l'istituzione di due nuovi ministeri: per la transizione ecologica, il primo, e, il secondo, per l'innovazione tecnologica e per la transizione digitale. Entrambi i ministeri gestiranno le due missioni meglio finanziate del PNRR.

In secondo luogo, al fine di raggiungere gli obiettivi indicati all'interno di ciascuna missione, il governo ha dovuto introdurre diverse riforme orizzontali che hanno inciso sull'organizzazione amministrativa prevedendo la costituzione di nuovi organismi di coordinamento e di vigilanza. Il complesso di questi nuovi organismi dà luogo a una nuova amministrazione di coordinamento, vigilanza e controllo sulla gestione, svolta sotto la responsabilità dei ministeri e degli altri corpi amministrativi tradizionali.

Inoltre, è stato previsto un sistema di *governance* nazionale innovativo, centralizzato presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con funzioni di coordinamento per l'attuazione del PNRR, che opera come punto di contatto tra l'amministrazione tradizionale e la Commissione europea. E nell'ambito dell'attività di controllo, va sottolineata la nuova posizione assunta dalla Presidenza del consiglio e dello stesso Presidente del consiglio. Va, infatti, ricordato che, rispetto alla crisi dell'euro, oggi, la decisione finanziaria è di nuovo collocata all'interno della Presidenza del Consiglio. Addirittura, il Presidente del consiglio è legittimato ad agire utilizzando poteri sostitutivi nel caso di diffidenza, di ritardi o di inerzia nella esecuzione dei progetti da parte delle altre amministrazioni, mettendo in evidenza la connotazione politica assunta dalle scelte amministrative.

Proprio a questo fine è istituita la Cabina di regia, organismo a geometria variabile, presso la presidenza del Consiglio, composto dai ministri competenti *ratione materiae* (p. 116). È previsto, inoltre, che il Presidente del consiglio costituisca un «Tavolo permanente» con funzioni consultive e attuative del PNRR e anche una struttura con funzioni di segreteria tecnica in supporto della cabina di regia. Cui si aggiunge la possibilità di creare una «unità» per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione.

Che ne sarà di tutta questa organizzazione quando il NGEU avrà esaurito le sue funzioni? Non sarà necessario pensare a un suo mantenimento? Non solo perché gran parte delle azioni volte a ridare efficienza al nostro ordinamento in settori vitali non potranno esaurirsi in pochi anni, ma anche perché non si possono escludere, purtroppo, eventuali nuove future crisi.

Per rispondere a questi interrogativi Fabbrini prova a tratteggiare due scenari. Da un lato, descrive la possibile prevalenza della «logica della continuità» per cui quando un processo economico viene messo in atto esso, con il passare del tempo, si consolida e diventa difficile cambiarlo, configurandosi come la «nuova normalità» (p. 134). Nel secondo scenario prospettato, con gli interventi per combattere la pandemia, l'eurozona potrebbe avviarsi verso un paradigma più federale il cui centro è rappresentato dal NGEU.

Il lettore può terminare l'interessante e stimolante lettura osservando che se l'iniziativa europea si concluderà con un successo, consistente nel risanamento degli Stati finanziariamente più fragili, questa riuscita potrà rappresentare il punto di partenza per l'abbandono dell'austerità finanziaria e del voto all'unanimità che, come osservato dall'*Economist* del 1° maggio 2021, comporterebbe, però, la modifica dei trattati, a favore del consolidamento di una capacità fiscale permanente dell'UE.

Ma, nell'ambito dei mutamenti permanenti auspicati da Fabbrini, si può tentare di descrivere un nuovo ruolo dell'Unione dal momento che con la crisi pandemica, da un lato si è avuta la quasi completa sostituzione della normativa degli Stati con quella europea, dall'altro, proprio pensando alle prossime generazioni, è apparsa con sempre maggiore evidenza la necessità di uno sforzo comune in vista di una progressiva integrazione per un'Europa più stabile e più sostenibile. Si aggiunga che il recente passato ha 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 un'istituzione a formazione progressiva che, per rispecchiare l'ampliamento dei suoi compiti, ha cambiato già due volte denominazione.

RITA PEREZ

ALESSANDRO NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, Cacucci, 2020, 288 p., ISBN 9788866119731.

PETER H. LINDERT, *Making Social Spending Work*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, 422 p., ISBN 9781108784467.

JULIA LYNCH, *Regimes of Inequality. The Political Economy of Wealth and Health*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, 314 p., ISBN 9781009087766.

Negli ultimi anni, nelle democrazie dell'Occidente industrializzato, sono stati elaborati molti studi volti a dimostrare come l'impatto del neoliberismo, accompagnato alla