

**PAS SAGGI  
COSTITUZIONALI**

# PASSAGGI COSTITUZIONALI

rivista semestrale

Anno I - Numero 02 - Dicembre 2021

ISSN 2732-8236

ISBN: 978-618-5329-76-1

revisione: Francesca Minutoli  
grafica - impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2021

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: [www.passaggicostituzionali.it](http://www.passaggicostituzionali.it)  
oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>

Questa rivista è stata stampata con il contributo del Dipartimento di  
Scienze Economiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Salerno



**ETPbooks**

Atene  
[www.etpbooks.com](http://www.etpbooks.com)  
[etpbooks@gmail.com](mailto:etpbooks@gmail.com)

ATTI DEL CONVEGNO  
**L'attuazione nazionale del Recovery Fund  
e il futuro dell'Europa**



## La governance europea del *Next Generation EU*

di GIUSEPPE MORGESE

SOMMARIO: 1. Introduzione. Cenni alle iniziative assunte dall'UE per contrastare la crisi pandemica. - 2. Caratteri essenziali del *Next Generation EU* e del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. - 3. La *governance* nel reperimento delle risorse. - 4. La *governance* nell'indirizzo e nell'approvazione dei PNRR. - 5. La *governance* nel controllo della corretta attuazione dei PNRR. - 6. Conclusioni.

1. Lo strumento dell'UE per la ripresa (*European Union Recovery Instrument*), comunemente denominato *Next Generation EU* (NGEU), è disciplinato dal regolamento 2020/2094<sup>1</sup>. Si tratta di un programma economico di carattere temporaneo e *una tantum* che l'Unione europea (UE) ha adottato per contribuire a sollevare le economie degli Stati membri colpiti dalla crisi pandemica a partire dal 2020.

Il NGEU rappresenta il punto qualitativamente e quantitativamente più elevato di una serie di iniziative e strumenti economici adottati sin dall'inizio della crisi<sup>2</sup>. Non potendo qui diffonderci adeguatamente, ci limitiamo a ricordare

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, in GUUE L 433I, 22.12.2020, p. 23.

<sup>2</sup> Per una panoramica generale di alcuni o tutti gli interventi, e salve le ulteriori indicazioni in nota, v. F. BATTAGLIA, *Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri dell'Unione europea in tempo di emergenza sanitaria*, in *Freedom, Security e Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 2, p. 181 ss.; E. CASTELLARIN, *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals under Discussion and Open Issues*, in *European Papers*, 2020, p. 1021 ss.; G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 444 ss.; ID., *Le misure poste in essere dall'Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia Covid-19*, in E. CALZOLAIO - M. MECCARELLI - S. POLLASTRELLI (a cura di), *Il diritto nella pandemia. Temi, problemi, domande*, Macerata, 2020, p. 221 ss.; J. ECHEBARRIA FERNÁNDEZ, *A Critical Analysis on the European Union's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic*, in *European Papers*, 2020, n. 3, p. 1399 ss.; F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 771 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 77 ss.; N. RUCCIA, *L'Unione europea e l'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *La Comunità internazionale*, 2020, p. 241 ss.

– nell'immediatezza dello scoppio della pandemia<sup>3</sup> – la flessibilità nel controllo degli aiuti di Stato disposta con il c.d. Quadro temporaneo (più volte modificato)<sup>4</sup>, l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita (PSC) con sospensione temporanea del vincolo esterno di bilancio<sup>5</sup>, e le due *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII e CRII+)<sup>6</sup>.

Di grande importanza è stato, poi, l'effetto di "raffreddamento" dei tassi sui titoli di Stato determinato dall'attivazione del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) da parte della Banca centrale europea (BCE), che ha permesso l'acquisto sul mercato secondario di titoli pubblici (e privati) già ammissibili al programma di acquisto di attività ("cardine" del c.d. *quantitative easing* della BCE) per un totale di 750 miliardi<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> E sulla base della comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020, Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, COM(2020)112 final.

<sup>4</sup> V. la comunicazione 20 marzo 2020, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, C(2020)1863, e le sue modifiche del 4 aprile, C(2020)2215; dell'8 maggio 2020, C(2020)3156; del 29 giugno 2020, C(2020)4509; del 13 ottobre 2020, C(2020)7127; e del 28 gennaio 2021, C(2021)564. Con quest'ultima, il Quadro temporaneo è stato prorogato fino al 31 dicembre 2021. In dottrina v. S. MARINO, *Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: la compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 601 ss.; C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in *Eurojus*, numero speciale "L'emergenza sanitaria", cit., p. 149 ss.; A. ROSANÒ, *Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law*, in *European Papers*, 2020, p. 621 ss.; e V. DI COMITE, *La politica dell'Unione europea sugli aiuti di Stato ai tempi del COVID-19. Un nuovo "temporaneo" bilanciamento a favore dell'intervento statale nell'economia*, in M.L. TUFANO - S. PUGLIESE - M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di Covid-19*, Bari, 2021, p. 315 ss.

<sup>5</sup> Sospensione proposta dalla Commissione (comunicazione del 20 marzo 2020, COM(2020)123 final) e approvata dal Consiglio Ecofin il 23 marzo 2020. Cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 8 aprile 2020.

<sup>6</sup> La CRII, illustrata nella comunicazione COM(2020)112 final, ha permesso di liberare circa 37 miliardi del bilancio UE per fornire liquidità e sostenere i sistemi sanitari nazionali nonché di modificare il Fondo di solidarietà UE per permettervi il ricorso anche in caso di grave emergenza di sanità pubblica. La successiva CRII+, di cui alla comunicazione del 2 aprile 2020, COM(2020)143 final, ha invece indirizzato le risorse in quel momento disponibili nel bilancio UE a favore dei sistemi sanitari e di altre finalità legate all'emergenza pandemica, rendendo l'utilizzo dei fondi strutturali completamente flessibile. *Amplius* G. MORGESE, *Solidarietà*, cit., p. 100 s., e I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, p. 123 ss., spec. p. 125 ss.

<sup>7</sup> Cifra successivamente aumentata di 600 miliardi il 4 giugno 2020 e di ulteriori 500 miliardi il 10 dicembre 2020. Vedi C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 299 ss.

Si ricordano anche il *Pan-European Guarantee Fund* della Banca europea per gli investimenti (BEI)<sup>8</sup>, la nuova linea “pandemica” del Meccanismo europeo di stabilità (MES)<sup>9</sup> e il programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) previsto dal regolamento 2020/672<sup>10</sup>.

2. Il programma NGEU<sup>11</sup>, dal canto suo, rappresenta la presa di coscienza da parte dell’UE della necessità di andare oltre le pur importanti iniziative prima ricordate. Qualunque tentativo di uscire dalla crisi economica non poteva, infatti, prescindere da un intervento economico di carattere più ampio e rivolto a risanare le economie europee nel medio periodo.

Anche per questo motivo, il NGEU è stato accompagnato da un ampio (a tratti aspro) dibattito. Una prima richiesta di predisporre un fondo per la ripresa era stata avanzata da nove Stati firmatari di una lettera del 25 marzo al Presidente del Consiglio europeo. Nella riunione del 26 marzo, quest’ultimo ha chiesto a Commissione e Consiglio di avviare i lavori per un piano globale di rilancio e di investimenti. Il successivo 17 aprile, anche il Parlamento europeo ha invitato la

---

<sup>8</sup> Questo fondo di 25 miliardi, a valere su contributi degli Stati e di altre Istituzioni UE, è diretto a mobilitare fino a 200 miliardi alle PMI attraverso garanzie e prestiti.

<sup>9</sup> La *Pandemic Crisis Support* (PCS) è una linea di credito per 240 miliardi di euro, disponibile per gli Stati dell’eurozona dal 1° giugno 2020 e fino alla fine del 2022, con lo scopo di sostenere le spese sanitarie dirette e indirette della pandemia. A differenza di altre linee MES, i prestiti PCS sono soggetti solo al vincolo di destinazione e non alle famigerate misure di *austerità*. Vedi E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all’uso del MES “senza condizionalità”*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, cit., p. 315 ss.; e ID., *Il MES alla guerra del COVID-19: così esterno, così interno*, in M.L. TUFANO - S. PUGLIESE - M. D’ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità*, cit., p. 359 ss.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, in GUUE L 159, 20.5.2020, p. 1. Il SURE può concedere prestiti fino a 100 miliardi per far fronte alle spese per gli ammortizzatori sociali nazionali e per le misure sanitarie associate nei luoghi di lavoro. In argomento A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell’Unione europea per l’occupazione (SURE)*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, cit., p. 331 ss.; P. GARGIULO, *Gli sviluppi della politica sociale dell’UE tra “emergenza” sanitaria e “tragedia” economica e occupazionale*, in M.L. TUFANO - S. PUGLIESE - M. D’ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità*, cit., p. 343 ss.; e A. PITRONE, *Una nuova agenda sociale europea come risposta alla crisi post Covid-19?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 900 ss. V. la seconda relazione della Commissione sul SURE, del 22 settembre 2021, COM(2021)596 final.

<sup>11</sup> Sul quale v., tra gli altri, G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020, p. 587 ss.; M.R. MAURO, *L’Unione Europea alla prova del Covid-19: il Recovery Fund e il rilancio del processo di integrazione*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia*, Napoli, 2020, vol. 1, p. 101 ss.; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 2020, n. 4, p. 22 ss.; E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio AIC*, 2020, n. 6, p. 151 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021; e B. DE WITTE, *The European Union’s COVID-19 recovery plan- The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.

Commissione a proporre un significativo pacchetto di investimenti per la ripresa e la ricostruzione<sup>12</sup>.

È stato tuttavia il Consiglio europeo del 23 aprile 2020 a rappresentare un momento di svolta attraverso la richiesta alla Commissione di presentare una proposta di *Recovery Fund*, cui ha fatto seguito, il 13 maggio, l'anticipazione della Commissione delle linee direttrici del pacchetto per la ripresa davanti al Parlamento europeo<sup>13</sup>. Con una proposta formale sul tavolo, si è palesata la contrapposizione tra Germania e Francia, da un lato, che il 18 maggio 2020 proponevano l'istituzione di un fondo di 500 miliardi nell'ambito del negoziando Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027<sup>14</sup>, e i c.d. Paesi "frugali" (Austria, Olanda, Danimarca e Svezia), dall'altro, i quali il 23 maggio propendevano per uno strumento di più modesta portata<sup>15</sup>.

Il 27 e 28 maggio 2020, la Commissione ha presentato due comunicazioni sulla strategia per la ripresa di medio termine<sup>16</sup>, la proposta rielaborata sul QFP 2021-2027<sup>17</sup> nonché le proposte di modifica dell'accordo interistituzionale di bilancio<sup>18</sup>, di modifica del sistema delle risorse proprie<sup>19</sup> e, infine, di NGEU<sup>20</sup>. Le linee fondamentali del NGEU, del nuovo QFP e dell'aumento delle risorse proprie – da considerarsi un pacchetto unico per le loro interrelazioni – sono state negoziate nella "maratona" del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, uno dei più lunghi della storia dell'UE. Nei mesi successivi, dopo aver concordato un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo<sup>21</sup> e superato la minaccia di veto di Polonia e Ungheria per motivi legati all'applicazione della c.d. "condizionalità

<sup>12</sup> Risoluzione P9\_TA(2020)0054. L'invito è stato raccolto dai Presidenti della Commissione e del Consiglio europeo nella tabella di marcia comune per la ripresa del 21 aprile 2020.

<sup>13</sup> Che ha approvato la risoluzione del 15 maggio 2020, P9\_TA(2020)0124.

<sup>14</sup> La *French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis* proponeva di finanziare tale fondo con obbligazioni comuni garantite dal bilancio UE, i cui proventi sarebbero andati in aiuto delle regioni e dei settori più colpiti in cambio di un impegno degli Stati a seguire politiche economiche sane e un ambizioso programma di riforme.

<sup>15</sup> In specie, si chiedeva di non finanziarlo con obbligazioni comuni e di impostarlo sullo schema "tradizionale" dei prestiti soggetti a stringenti condizionalità.

<sup>16</sup> COM(2020)456 final e COM(2020)442 final.

<sup>17</sup> COM(2020)443 final. Quest'ultima ha modificato la proposta del 2 maggio 2018, COM(2018)322 final, sulla quale si era registrata l'opposizione del Parlamento europeo. Vedi A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 24, p. 289 ss.

<sup>18</sup> COM(2020)444 final.

<sup>19</sup> COM(2020)445 final.

<sup>20</sup> COM(2020)441 final.

<sup>21</sup> Con l'accordo politico del 10 novembre 2020.

dello Stato di diritto”<sup>22</sup>, nel dicembre 2020 le Istituzioni legislative hanno approvato l’aumento delle risorse proprie<sup>23</sup>, il regolamento NGEU, il regolamento 2020/2092 sulla condizionalità dello stato di diritto<sup>24</sup>, il QFP 2021-2027<sup>25</sup> e l’accordo interistituzionale in materia di bilancio<sup>26</sup>.

Il NGEU si aggiunge alle risorse “ordinarie” del QFP 2021-2027, pari a 1.211 miliardi di euro (a prezzi correnti), integrandole per 806,9 miliardi di euro (anch’essi a prezzi correnti), di cui 421,1 miliardi di sovvenzioni e 385,8 miliardi di prestiti. Mentre le risorse del nuovo QFP provengono direttamente dalle risorse proprie dell’UE<sup>27</sup>, quelle del NGEU sono raccolte dalla Commissione sul mercato dei capitali mediante l’emissione di obbligazioni e altri titoli finanziari nonché “coperte” dal bilancio UE grazie al temporaneo aumento della contribuzione statale stabilito nella decisione 2020/2053.

Tra i programmi finanziati dal NGEU, il più rilevante per quantità e qualità degli interventi – nonché quello di interesse ai nostri fini – è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (DRR) istituito dal regolamento 2021/241<sup>28</sup>. Al DRR, infatti, sono attribuiti ben 723,8 miliardi degli 806,9 complessivi con lo scopo di finanziare i piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) degli Stati membri in parte con sovvenzioni a fondo perduto (338 miliardi)<sup>29</sup>, in parte tramite prestiti da rimborsare (385,8 miliardi).

I fondi del DRR non sono erogati in un’unica soluzione bensì in *tranches* semestrali e solo all’esito del conseguimento di specifici traguardi e obiettivi. Del resto, non ci si trova in presenza di un vero e proprio “fondo” quanto, appunto, di un dispositivo (*facility*) destinato a supportare le *performance* statali anche con

<sup>22</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2018, COM(2018)324 final.

<sup>23</sup> Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, in GUUE L 424, 15.12.2020, p. 1.

<sup>24</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, *ivi* L 433 I, 22.12.2020, p. 1.

<sup>25</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, *ivi*, p. 11.

<sup>26</sup> Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea, *ivi*, p. 28.

<sup>27</sup> Cfr. da ultimo G. CONTALDI, *La normativa per l’attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2021, p. 245 ss., spec. p. 258 ss.

<sup>28</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, in GUUE L 57, 18.2.2021, p. 17. In dottrina v. G. CONTALDI, *La normativa*, cit.; A. KYRIAKIDIS, *The EU’s Economic Response to the COVID-19 Pandemic Preliminary Remarks*, in *European Law Blog*, disponibile all’indirizzo europeanlawblog.eu, 11 maggio 2021;

<sup>29</sup> Il 70% delle sovvenzioni del DRR va impegnato entro il 2022, mentre il restante 30% nel 2023. La loro erogazione è soggetta a valutazione, secondo le modalità illustrate *infra*.



risorse economiche. Infatti, queste ultime non sono orientate a elargire finanziamenti “a pioggia”, senza un filo conduttore, bensì a finanziare investimenti e riforme degli Stati come approvati dal Consiglio UE. In specie, gli investimenti devono riguardare 6 aree di intervento<sup>30</sup> mentre le riforme sono quelle indicate nelle “raccomandazioni specifiche per Paese” della procedura del c.d. “Semestre europeo”<sup>31</sup>. In altri termini, il DRR si prefigge di incanalare le economie degli Stati membri dell’UE verso settori e tematiche del futuro (soprattutto verde e digitale) in modo non solo da contrastare gli effetti economici negativi della pandemia ma anche per superare, nel medio periodo, alcuni degli ostacoli alla limitata crescita economica di alcuni Paesi come l’Italia.

Oltre al rispetto di traguardi e obiettivi specifici, gli Stati membri devono seguire i principi “orizzontali” indicati nell’art. 5 DRR. Si tratta, in particolare, del divieto di sostituire con i fondi del DRR la spesa interna corrente (se non in casi debitamente giustificati); del rispetto dei due requisiti dell’addizionalità e del finanziamento complementare (indicati nell’art. 9 DRR)<sup>32</sup>; e dell’obbligo di finanziare solo quelle misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo”<sup>33</sup>.

**3.** Fatta questa sintetica disamina, si può passare a esaminare il modello di *governance* del NGEU e del DRR. Ci soffermeremo sulle tre fasi del reperimento delle risorse, dell’indirizzo e approvazione dei piani nazionali e, infine, del controllo della corretta attuazione di tali piani.

La *fase di reperimento delle risorse* segue le regole ordinarie dei Trattati per il complessivo finanziamento dell’Unione europea. Essa è disciplinata dall’art. 5 della citata decisione 2020/2053 sulle risorse proprie, adottata ed entrata in vigore secondo la procedura legislativa speciale dell’art. 311 TFUE. Il *potere*

<sup>30</sup> Queste sono 1) transizione verde, compresa la biodiversità; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; e 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse l’istruzione e le competenze.

<sup>31</sup> Per una comparazione tra raccomandazioni specifiche dell’ultimo triennio, v. K. GRIGAITĖ - J. ANGERER, *Country-Specific Recommendations for 2019, 2020 and 2021*, disponibile all’indirizzo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), settembre 2021. V. anche i tre studi intitolati *What role for the European Semester in the recovery plan?*, di JACOB FUNK KIRKEGAARD (ottobre 2020), T. WIESER (ottobre 2020) e M. MOSCHELLA (novembre 2020), disponibili all’indirizzo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>32</sup> Secondo cui le risorse del DRR possono aggiungersi in senso complementare al sostegno fornito da altri fondi e programmi UE (come quelli del QFP) ma non devono coprire gli stessi costi.

<sup>33</sup> Sul quale v. la comunicazione della Commissione, del 12 febbraio 2021, Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, C(2021)1054 final.

di autorizzazione al reperimento delle risorse per il NGEU si è concentrato nelle mani degli Stati in due fasi distinte ma collegate: quella dell’approvazione della decisione 2020/2053, che ha richiesto l’unanimità in Consiglio UE, e quella dell’entrata in vigore della decisione previa ratifica da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Il processo di ratifica si è concluso il 31 maggio 2021<sup>34</sup>.

Il potere di emettere obbligazioni NGEU sul mercato – potere inedito solo per la quantità di risorse da reperire<sup>35</sup> – è invece affidato dall’art. 5 decisione 2020/2053 alla Commissione. Quest’ultima lo sta esercitando con l’emissione di *EU-bond* a lungo termine (da 3 a 30 anni), compresi gli *EU-Green bond*<sup>36</sup>, e di *EU-bill* a breve termine (fino a 1 anno), secondo un calendario prestabilito e pubblico<sup>37</sup>. In questa fase, le altre Istituzioni UE non svolgono un ruolo apprezzabile.

4. La *governance* nella fase di indirizzo e approvazione dei PNRR, ormai in buona parte conclusa<sup>38</sup>, è nelle mani della Commissione e del Consiglio UE, secondo un tipico schema in cui la prima svolge la fase istruttoria e la seconda assume le decisioni che poi saranno gestite e/o attuate dalla Commissione. Il ruolo del Parlamento europeo è invece limitato alla ricezione di informazioni sulla presentazione dei PNRR e sulle decisioni conseguenti (art. 25 DRR).

Ogni Stato intenzionato a ricevere il sostegno del DRR deve presentare alla Commissione un PNRR. Ai sensi dell’art. 17, par. 1, detti piani devono indicare le riforme e gli investimenti pubblici nonché le misure per la loro attuazione, predisposti in un pacchetto completo, coerente e debitamente giustificato in base agli elementi dell’art. 18, par. 4<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> In argomento, anche con riguardo agli ostacoli che ha incontrato, v. F. BATTAGLIA, *Next Generation EU: concluso il processo di ratifica della decisione risorse proprie*, in *EUblog.eu*, 9 giugno 2021, e G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 258 ss.

<sup>35</sup> Sulle precedenti emissioni di debito comune v., tra gli altri, S. HORN - J. MEYER - C. TREBESCH, *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in *VoxEU-CEPR Policy Portal*, disponibile all’indirizzo [voxeu.org](http://voxeu.org), 15 aprile 2020; G. MORGESSE, *Solidarietà*, cit., p. 108 s.; e F. SALMONI, *Recovery fund*, cit., p. 115 ss.

<sup>36</sup> Questi titoli saranno il 30% delle risorse totali del NGEU e hanno un vincolo di destinazione, essendo diretti a finanziare la parte “ambientale” dei PNRR.

<sup>37</sup> Sulla strategia della Commissione v. R. CHRISTIE - G. CLAEYS - P. WEIL, *Next Generation EU borrowing: a first assessment*, disponibile all’indirizzo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), ottobre 2021.

<sup>38</sup> Al momento in cui si scrive, solo i Paesi Bassi non hanno presentato un PNRR; quelli di Ungheria, Polonia, Bulgaria e Svezia, invece, non sono stati ancora approvati.

<sup>39</sup> A tal fine la Commissione ha predisposto orientamenti generali e linee guida: v. ad es. i documenti del 17 settembre 2020, SWD(2020)205 final, e del 22 gennaio 2021, SWD(2021)12 final.

La valutazione della Commissione, con il sostegno della *task force* per la ripresa e la resilienza<sup>40</sup>, si concentra sulla pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza dei PNRR rispetto agli 11 indicatori di cui all'art. 19. Merita sottolineare la rilevanza che il DRR attribuisce al modo in cui ogni Stato affronta, nel proprio PNRR, le criticità individuate dalla Commissione nelle "raccomandazioni specifiche per Paese", che così acquistano valore dirimente nell'individuazione delle riforme ritenute appropriate<sup>41</sup>. Ciò, per un verso, rende evidente il significativo potere della Commissione di indirizzare le politiche economiche degli Stati membri nei prossimi anni (e forse decenni)<sup>42</sup>; per altro verso, crea un stretto legame tra la procedura di approvazione dei PNRR e il rispetto del valore fondante dello stato di diritto (*rule of law*), nel caso in cui quelle raccomandazioni evidenzino la necessità di rimediare ad es. alle lesioni del principio dell'indipendenza della magistratura<sup>43</sup>.

Superato positivamente il vaglio della Commissione, quest'ultima predispone ex art. 20 una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio UE in cui vengono indicati le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati, l'importo totale a titolo di sovvenzione, l'eventuale importo del prestito<sup>44</sup>, gli importi delle diverse *tranches* di pagamento nonché gli altri elementi dell'art. 20, par. 5. Il Consiglio ha quattro settimane per approvare la proposta di PNRR (par. 7), che comunque può essere successivamente modificato alle condizioni dell'art. 21. Alla decisione del Consiglio segue la conclusione di un accordo vincolante tra la Commissione e lo Stato interessato sulle specifiche condizioni finanziarie (art. 23).

A questa procedura si ricollega quella per chiedere, anche successivamente all'approvazione del PNRR ma non oltre il 31 agosto 2023, un finanziamento a titolo di prestito del NGEU, con le procedure di cui all'art. 14 DRR e presentando un PNRR riveduto. In presenza di simile richiesta, l'art. 14, par. 8, prevede la valutazione della Commissione ex art. 19 e una (nuova) decisione di esecuzione del Consiglio ai sensi dell'art. 20, cui segue uno specifico accordo di prestito tra Commissione e Stato beneficiario (art. 15).

Si noti che la decisione esecutiva del Consiglio è titolo per avanzare la richiesta, da parte dello Stato beneficiario, di prefinanziamento per un massimo del 13% di

<sup>40</sup> La *task force* RECOVER è stata istituita il 16 agosto 2020 presso il Segretariato generale della Commissione con il compito di guidare l'attuazione del DRR e di coordinare il Semestre europeo.

<sup>41</sup> In tal senso F. SALMONI, *Recovery fund*, cit., p. 51 ss.

<sup>42</sup> Conforme G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 252. V. anche gli autori indicati in nota 31.

<sup>43</sup> Del resto, i PNRR di Polonia e Ungheria non sono stati ancora approvati soprattutto per questo motivo.

<sup>44</sup> Qualora, ovviamente, quest'ultimo venga richiesto: v. *infra*.

quanto spettante a titolo di sovvenzione nonché, se del caso, fino al 13% del prestito, prefinanziamento che la Commissione versa entro due mesi dalla richiesta (art. 13).

5. Anche nella terza fase, quella di controllo della corretta attuazione dei PNRR da parte degli Stati beneficiari delle risorse NGEU, il modello di *governance* prevede un ruolo incisivo della Commissione. A quest'ultima, però, si possono affiancare in diversi momenti gli Stati membri, il Consiglio e il Consiglio europeo.

L'articolato sistema di controllo è, come si diceva, affidato principalmente alla Commissione. Essa ha, anzitutto, generali compiti di monitoraggio dell'attuazione del dispositivo e di misurazione del raggiungimento degli obiettivi (art. 29 DRR)<sup>45</sup>, nonché di istituzione di un apposito quadro di valutazione della ripresa e della resilienza che permetta di illustrare i progressi dell'attuazione dei PNRR e funga da strumento di comunicazione dei risultati complessivi del dispositivo (art. 30)<sup>46</sup>.

Il compito più pregnante è tuttavia quello che concerne il controllo del rispetto dei traguardi e degli obiettivi del DRR da parte degli Stati beneficiari. L'esito positivo di questo controllo è particolarmente importante, essendo condizione per l'erogazione delle *tranches* semestrali di pagamenti che, pertanto, dipendono dallo stato di avanzamento di investimenti e riforme.

Questo controllo può portare alla sospensione, riduzione, annullamento e/o restituzione dei pagamenti in almeno cinque ipotesi.

La prima ipotesi è disciplinata dall'art. 24 DRR e concerne il *mancato raggiungimento di traguardi e obiettivi previsti nei PNRR*. La richiesta semestrale di erogazione di una *tranche* va indirizzata alla Commissione (par. 2), la quale nei successivi 2 mesi compie una valutazione preliminare del soddisfacente raggiungimento di traguardi e obiettivi nell'ultimo semestre (nonché del mantenimento di quelli dei semestri precedenti) (par. 3). In caso di valutazione preliminare positiva, essa è sottoposta al parere non vincolante del Comitato economico e finanziario<sup>47</sup>, dopodiché la Commissione può procedere alla valutazione definitiva (par. 4). Quest'ultima, se positiva, comporta *ex par. 5* l'erogazione senza ritardo

---

<sup>45</sup> Questo potere viene esercitato dalla Commissione anche con l'adozione di atti delegati (par. 4): si vedano le due bozze di regolamenti delegati del 28 settembre 2021, sugli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, C(2021)8800 final, e sulla metodologia per la rendicontazione della spesa sociale, C(2021)8801 final.

<sup>46</sup> Anche in questo caso si possono adottare atti delegati.

<sup>47</sup> Organo consultivo previsto dall'art. 134 TFUE e composto da alti funzionari delle amministrazioni e delle banche centrali nazionali.

della *tranche* con una decisione adottata con il concorso degli Stati secondo la procedura comitologica “di esame” ex art. 35 DRR<sup>48</sup>. Ciò, merita sottolinearlo, attribuisce a tutti gli Stati membri un significativo potere sull’attuazione del PNRR di ogni Stato beneficiario, dato che i rappresentanti nazionali in seno al comitato di esame, a maggioranza qualificata, possono approvare oppure impedire la decisione di erogazione della *tranche* (mentre in caso di mancato raggiungimento della maggioranza la decisione spetta alla Commissione)<sup>49</sup>. Qualora, invece, la valutazione definitiva di quest’ultima sia negativa, l’erogazione viene sospesa a’ termini dell’art. 24, par. 6. A questo punto si aprono tre scenari: se lo Stato nei 6 mesi successivi adotta le misure correttive necessarie, l’erogazione può riprendere (par. 6); se, invece, tali misure non vengono adottate in quel termine, la Commissione riduce proporzionalmente l’importo della sovvenzione (e del prestito) (par. 8); infine, se le misure correttive non vengono assunte entro 18 mesi, l’accordo tra Commissione e Stato beneficiario si considera risolto, i relativi importi vengono disimpegnati e gli eventuali prefinanziamenti devono essere recuperati integralmente (par. 9). In tutti questi scenari, allo Stato beneficiario è riconosciuto il diritto al contraddittorio.

La seconda ipotesi, invece, prende in considerazione la *possibilità che vengano rilevati “gravi scostamenti” dal conseguimento soddisfacente di traguardi e risultati* ed è una “deviazione” di carattere eccezionale della procedura prima esaminata. Essa, difatti, può essere avviata prima che la Commissione adotti una decisione di erogazione ex art. 24, par. 5, e si ispira alla logica del “freno di emergenza” già esistente in altri àmbiti materiali del diritto UE. Così, se uno o più Stati<sup>50</sup> rilevano l’esistenza di gravi scostamenti – contestando in tal modo la valutazione positiva della Commissione – possono portare la questione dinanzi al Consiglio europeo per una discussione esaustiva così impedendo, nelle more, l’adozione della decisione contestata. Vero è che il freno di emergenza, concordato nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020 per venire incontro ai timori dei Paesi “frugali”, non è stato formalizzato in una norma vincolante del DRR, trovando invece la sua disciplina di massima nel 52° considerando mentre l’art. 24, par. 10, ne fa solo un cenno;

<sup>48</sup> Norma che, appunto, rinvia all’art. 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, in GUUE L 55, 28.2.2011, p. 13.

<sup>49</sup> Va anche ricordato che, in caso di voto negativo da parte dei rappresentanti degli Stati, è possibile per la Commissione rivolgersi al comitato d’appello previsto all’art. 6 regolamento 182/2011, il quale vota con la medesima maggioranza.

<sup>50</sup> A rigor di logica, dovrebbero essere quelli che si sono espressi in senso contrario all’adozione di una decisione positiva nel Comitato economico e finanziario e che voterebbero contro nella procedura comitologica di esame.

così come è vero che si tratta di una procedura di carattere essenzialmente “politico”, tesa nel peggiore dei casi a ritardare per non più di 3 mesi l'erogazione dei pagamenti specie se attorno alla decisione “frenata” si è nel frattempo coagulato il consenso della maggioranza qualificata degli Stati membri in sede di comitato; ma è altrettanto vero che le sue implicazioni sono comunque capaci di incidere sui complessivi rapporti politici tra gli Stati e su quelli tra la Commissione e quegli Stati che si oppongono alla sua valutazione positiva.

La terza ipotesi, invece, riguarda la sospensione dei pagamenti in applicazione della *clausola di condizionalità macroeconomica* di cui all'art. 10 DRR, con una procedura sovrapponibile a quella dell'art. 19, par. 7 ss., del regolamento 2021/1060 sulle disposizioni comuni relative ai fondi europei<sup>51</sup>. Nel nostro caso, la Commissione ha, per un verso, l'obbligo di chiedere al Consiglio la sospensione totale o parziale dei pagamenti se quest'ultimo, in precedenza, ha riscontrato la mancanza di misure efficaci da parte dello Stato beneficiario per correggere il proprio disavanzo eccessivo<sup>52</sup> (art. 10, par. 1, DRR); per altro verso, la semplice facoltà di procedere alla richiesta in altri casi legati alla *governance* macroeconomica dell'UE di cui al par. 2. Va sottolineato che il Consiglio vota con la c.d. *reverse qualified majority*: la proposta, cioè, si ritiene adottata a meno che in Consiglio non sia respinta a maggioranza qualificata entro 1 mese (par. 3)<sup>53</sup>. L'utilizzazione di questa modalità di voto, all'evidenza, rafforza la proposta della Commissione assicurando un'approvazione quasi automatica; tuttavia, almeno per tutto il 2021, la possibilità di ricorrervi rimane sospesa in concomitanza con la perdurante attivazione della clausola di salvaguardia generale del PSC.

Quanto alla quarta ipotesi di cui all'art. 22, par. 5, DRR, essa concerne la riduzione proporzionale, il recupero delle somme e il rimborso anticipato del prestito *in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'UE oppure per grave violazione degli accordi di sovvenzione o di prestito*. Anche in questo caso, il potere risiede nelle mani della Commissione la quale, essendo il dispositivo attuato in regime di gestione diretta (art. 8), ha il compito di tutelare gli interessi finanziari dell'UE esercitando il controllo di secondo livello<sup>54</sup> assieme

<sup>51</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, in GUUE L 231, 30.6.2021, p. 159.

<sup>52</sup> Salvo l'accertamento di una situazione di grave recessione economica dell'UE nel suo complesso.

<sup>53</sup> Il voto a maggioranza c.d. “inversa” è stato previsto per la prima volta nel regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, in GUUE L 306, 23.11.2011, p. 1.

<sup>54</sup> Il primo livello di controllo, infatti, spetta agli Stati al loro interno in qualità di beneficiari o mutuatari dei fondi del NGEU/DRR.

all'OLAF, alla Corte dei conti ed eventualmente all'EPPO. L'entità della riduzione, del recupero e del rimborso anticipato va comunque commisurato alla gravità delle contestazioni, nel rispetto del principio di proporzionalità e del diritto al contraddittorio degli Stati interessati.

La quinta e ultima ipotesi, infine, riguarda la possibilità che venga attivata la *procedura sulla "condizionalità dello stato di diritto"*. Non potendo qui trattare neanche sinteticamente il problema della tutela della *rule of law* nell'UE, ci si limita a sottolineare come l'art. 8 DRR rinvii espressamente al regolamento 2020/2092<sup>55</sup>, il quale è diretto a ridurre, sospendere o bloccare del tutto l'erogazione di fondi del bilancio UE qualora si ritenga che in uno o più Stati membri vi siano violazioni del principio dello stato di diritto tali da pregiudicare gli interessi finanziari dell'Unione. L'avvio del procedimento spetta, come sempre, alla Commissione che, all'esito delle sue indagini, formula una proposta di decisione di esecuzione al Consiglio UE. Questa proposta, si noti, può essere modificata solo a maggioranza qualificata, il che ne rafforza il contenuto; però, in maniera speculare a quanto previsto nel DRR, può essere bloccata dallo Stato interessato per non più di 3 mesi (di norma) chiedendo che della questione di tutela della *rule of law* se discuta in seno al Consiglio europeo.

Ciò detto, in tutte le procedure qui esaminate il Parlamento europeo svolge un ruolo marginale. Esso può procedere all'audizione della Commissione ogni 2 mesi nel quadro del "dialogo sulla ripresa e la resilienza" (art. 26)<sup>56</sup> nonché ha diritto di ricevere informazioni sulle proposte di sospensione di impegni e pagamenti in base alla clausola di condizionalità macroeconomica (art. 10) e sull'attivazione del "freno di emergenza" (considerando n. 52), oltre a ricevere la relazione di riesame sull'attuazione del DRR (art. 16), la relazione annuale (art. 31) e le due

<sup>55</sup> Essendo la letteratura sulla violazione del valore fondante della *rule of law* nell'UE ormai amplissima, ci si limita a rinviare ai soli lavori sul regolamento 2020/2092 (ove più ampi riferimenti di dottrina) di G. CONTALDI, *La normativa*, cit., spec. p. 252 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *Compromising (on) the General Conditionality Mechanism and the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 267 ss.; N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-Awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, in *European Papers*, 2021, n. 1, p. 101 ss.; J. ŁACNY, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, p. 79 ss.; B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus*, 2021, n. 3, p. 172 ss.; e V. SACHETTI, *Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 431 ss.

<sup>56</sup> Al momento in cui si scrive, si sono svolti 3 dialoghi. Cfr. C. DIAS - J. ANGERER - A. ZOPPÈ - K. GRIGAITĖ - W. LEHOFER, *Recovery and Resilience Dialogue with the European Commission*, disponibile all'indirizzo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), agosto 2021.

relazioni di valutazione indipendente dell'art. 32. A ciò si aggiungono le modalità di coinvolgimento, anch'esse poco incisive, dell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020<sup>57</sup>.

6. All'esito di quanto detto nei paragrafi precedenti, è ora possibile svolgere alcune considerazioni conclusive.

La prima considerazione concerne il fatto che, con il programma di cui si tratta, la *governance* delle crisi economiche europee viene ricondotta nell'alveo del quadro istituzionale UE. Ciò può sembrare banale, ma in realtà non era del tutto scontato che accadesse. Nella "vecchia" crisi dei debiti sovrani, infatti, la gestione degli aiuti e il controllo delle misure di *austerità* era nelle mani sì di alcune Istituzioni europee (Commissione, BCE, Consiglio europeo) ma anche di soggetti esterni come il MES e la c.d. *Troika*<sup>58</sup>. Nel nostro caso, invece, la *governance* rimane in seno alle (sole) Istituzioni europee, a sottolineare la volontà di procedere all'interno del quadro giuridico e istituzionale dell'UE anche per evitare ulteriori "sfilacciamenti" del processo di integrazione europea. Sotto questo profilo, pare quindi significativa la scelta delle basi giuridiche per i due atti: se, infatti, il regolamento NGEU si fonda sulla norma emergenziale dell'art. 122 TFUE<sup>59</sup>, il DRR si basa invece sull'art. 175, par. 3, TFUE che è la disposizione utilizzata per le azioni di coesione economica, sociale e territoriale diverse dai fondi strutturali. Questa norma non solo coinvolge nel procedimento legislativo il Parlamento europeo, ma è di certo più idonea della prima, per un verso, a mostrare la volontà di uscire dalla fase strettamente emergenziale della crisi pandemica per incamminarsi su un percorso ricostruttivo di medio periodo delle economie europee<sup>60</sup>, e per altro verso a ribadire la complementarità delle risorse NGEU con quelle del QFP 2021-2027, che sono in gran parte indirizzate verso le medesime aree prioritarie d'intervento.

La seconda considerazione ci porta però a constatare lo sbilanciamento del centro decisionale, specie nella fase del controllo della corretta attuazione dei

<sup>57</sup> V. l'allegato 1 dell'accordo, punti 40 ss.

<sup>58</sup> Composta non solo dalla Commissione e dalla BCE, ma anche dal Fondo monetario internazionale.

<sup>59</sup> Disposizione che prevede, al par. 1, la possibilità per il Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica specie in presenza di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di alcuni prodotti, in particolare nel settore dell'energia; nonché al par. 2, la facoltà di concedere assistenza finanziaria dell'UE agli Stati membri in caso di difficoltà o minaccia di gravi difficoltà a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali.

<sup>60</sup> Così anche G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 247.



PNRR, verso la triade “tecnocratico-politica” composta da Commissione, Consiglio UE e Consiglio europeo. In questo quadro, il Parlamento europeo – unica istituzione democratica dell’UE perché eletta a suffragio universale e diretto dai cittadini degli Stati membri – rimane relegato, purtroppo anche per sua scelta<sup>61</sup>, al ruolo di recettore passivo di decisioni prese altrove, senza poter partecipare in specie alla fase di controllo post-approvazione dei PNRR nonostante il maggior coinvolgimento deciso nell’accordo interistituzionale in materia di bilancio del 16 dicembre 2020<sup>62</sup>.

La terza considerazione è relativa al fatto che il DRR è pieno di condizionalità economiche, però la trama di fondo è ben diversa da quella della crisi dei debiti sovrani. Durante quest’ultima, infatti, le condizionalità hanno avuto a oggetto le tristemente note misure di *austerity* (come i tagli alla spesa sociale); nel NGEU, invece, esse sono rivolte a indirizzare le risorse comuni verso determinati obiettivi altrettanto comuni<sup>63</sup>.

Infine, la quarta e ultima considerazione – che poi è una conseguenza di quanto detto prima – si riferisce alla constatazione per cui, nell’ottica degli Stati membri, il centro decisionale del *Next Generation EU* è saldamente collocato al livello sovranazionale. È evidente, in altre parole, che il margine di manovra degli Stati nel definire le proprie politiche economiche nel quadro del NGEU rimane contenuto negli spazi lasciati liberi da questi ultimi atti, spazi invero assai ridotti. Così come è chiaro che ogni Stato – soprattutto quelli già colpiti dalla crisi dei debiti sovrani – dovrà utilizzare le risorse con molta attenzione e in modo rigoroso, perché “guardato a vista” dalla Commissione e da altri Stati (specie quelli “frugali”)<sup>64</sup> senza che il Parlamento europeo possa svolgere un ruolo effettivo di composizione degli interessi.

<sup>61</sup> Avendo infatti approvato, assieme al Consiglio UE, la *governance* del DRR in questa forma.

<sup>62</sup> Sul complessivo ruolo del Parlamento europeo, v. I. OTTAVIANO, *Il ruolo*, cit., p. 145 s.; G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 250 ss.; C. DIAS, *European Parliament involvement in scrutinising the Recovery and Resilience Facility*, disponibile all’indirizzo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), settembre 2021; M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 2, p. 337 ss.; e F. SALMONI, *Recovery fund*, cit., p. 60 ss.

<sup>63</sup> Per questo si può parlare di condizionalità “utile”: v. E. PAPARELLA, *Crisi*, cit., pp. 173-174.

<sup>64</sup> I quali è più che probabile che vorranno esercitare, in caso di “deviazioni dal percorso”, la possibilità di sospendere temporaneamente l’erogazione delle *tranches* di pagamento.