



Rivista N°: 3/2022
DATA PUBBLICAZIONE: 06/07/2022

AUTORE: Fiammetta Salmoni *

RECOVERY FUND: VINCOLO ESTERNO, OBBLIGHI SOVRANAZIONALI INDEROGABILI E SANZIONABILI. ATTIVITÀ DI INDIRIZZO POLITICO O DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA?*

Sommario. 1. Delimitazione del tema: vincoli sovranazionali o attività di indirizzo politico? - 2. Il funzionamento del Recovery Fund: prestiti, sussidi e restituzione dei denari all'Unione europea - 3. Le condizionalità del Recovery Fund, gli "obblighi di fare" imposti dall'Unione e il controllo da parte della mini-Troika - 4. Vincolo esterno, condizionalità e l'etica dell'ultra-competitività - 5. L'inesistente indirizzo politico del Governo e la residuale, limitata, discrezionalità amministrativa: basterà per rilanciare l'economia dell'Italia?

1. Delimitazione del tema: vincoli sovranazionali o attività di indirizzo politico?

A partire dall'approvazione del complesso normativo eurounitario recante il *Next Generation EU* (d'ora in avanti anche *NGEU*) le attività del Governo e del Parlamento nazionali sono state condizionate al punto che si potrebbe sostenere che essi non siano più liberi di porre in essere una propria attività autonoma di indirizzo politico, essendo vincolati non solo nell'*an*, ma anche nel *quid* e nel *quando*, residuando, come meglio vedremo nel prosieguo, qualche ridotto margine di discrezionalità solo nel *quomodo*¹.

* Ordinario di Istituzioni di diritto Pubblico presso l'Università degli Studi "Guglielmo Marconi".

** Le riflessioni contenute nel presente articolo sono, in parte, il sunto di quanto già espresso da chi scrive in numerosi saggi, tra cui sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 1 ss. Per la tesi dell'indirizzo politico come attività di governo propriamente intesa al di fuori della tradizionale tripartizione delle funzioni statali, per tutti, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 85. *Contra*, C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931.

¹ Cfr., E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, La Lettera AIC 5/2022, sul sito *AIC.it*, maggio 2022. *Contra*, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *federalismi.it*, 2021, 235 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 1 ss.; E. CAVASINO, *Le fonti del diritto: dal policentrismo alla normazione eurostatale*, in *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, 2022, relazione orale. Sul punto si veda anche la posizione di S. NICCOLAI, *Le influenze sui processi di decisione politica*, in *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, cit., relazione orale, nella quale sostiene*

La dottrina giuspubblicistica, sul punto, ha cercato meritoriamente di intravedere un auspicabilissimo ritorno dello Stato nell'economia e tuttavia quest'encomiabile tentativo si rivela alquanto irrealistico sol che si guardi alle "fonti" che hanno generato i provvedimenti attuativi adottati all'interno del nostro ordinamento².

Mi riferisco alle fonti sovranazionali, ovviamente, che sono state approvate dall'UE per fare fronte alla profonda crisi economico-finanziaria originata da una parte dalle severe misure di contenimento poste in essere dagli Stati membri dell'UE per tentare di arrestare la contagiosità della pandemia da Sars-Covid-19 e che hanno fatto precipitare l'economia dell'UE in recessione³; dall'altra, dagli interventi straordinari adottati dai vari Governi per tentare di limitare gli impatti socio-economici derivanti dal virus⁴, con la conseguenza, però, certamente non secondaria, di innalzare in maniera vertiginosa il loro *deficit* e debito pubblico.

L'Europa, infatti, "ha dovuto affrontare un problema di salute pubblica che si è trasformato rapidamente nella crisi economica più grave della sua storia". È proprio questo ciò che è accaduto ed è così che esordiva il documento della Commissione europea che recava la proposta, presentata il 27 maggio 2020⁵, di istituire il *Next Generation EU* (d'ora in avanti *NGEU*)⁶, ormai noto ai più come *Recovery fund*, per fare fronte all'emergenza economico-finanziaria causata dalla pandemia e favorire la ripresa degli Stati membri che ne sono stati afflitti⁷.

2. Il funzionamento del *Recovery Fund*: prestiti, sussidi e restituzione dei denari all'Unione europea

che il PNRR sarebbe un "riuso" dei vari *Programmi nazionali di riforma* presentati nel passato, che già prevedevano molte delle riforme ivi previste e così ragionando, in qualche modo, sarebbero espressione di una pianificazione economica. Ciononostante, la Relazione dell'Autrice è in una certa misura critica nei confronti del *vulnus* alla politica e al diritto apportato dal PNRR.

² Per i quali si rinvia a SERVIZIO STUDI DI CAMERA E SENATO, *Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: i traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2022*, Dossier, 7 giugno 2022; nonché Id., *Misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, Dossier, 23 giugno 2022.

³ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia*, COM(2021) 500 final, Bruxelles, 2.6.2021, 3. In dottrina, R. CANELLI, G. FONTANA, R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, *L'efficacia del Next Generation EU per la ripresa dell'economia italiana*, in *economiaepolitica.it*, 17 marzo 2021. Sulle misure statali poste in essere per sostenere la grave crisi indotta dalla pandemia, C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 87 ss.

⁴ Inquadra il *Recovery Fund* tra le norme sulla *governance* europea elogiando la flessibilità dell'UE e il diverso approccio rispetto a quanto accaduto in occasione della crisi economico-finanziaria del 2009, E. CAVASINO, *Le fonti del diritto: dal policentrismo alla normazione eurostatale*, cit., relazione orale.

⁵ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final, 1.

⁶ *Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19*. Per semplificare al massimo d'ora in avanti userò in maniera fungibile i concetti di *Next generation EU*, *NGEU* e *Recovery Fund*, sebbene quest'ultimo sia un *di cui* del più ampio *NGEU*, del quale tuttavia rappresenta la parte più cospicua in termini finanziari.

⁷ La creazione di tale strumento si incardina in un sistema consolidato di *governance* economica ed è con esso che deve fare i conti perché, fatta eccezione per la sospensione del PSC (non faccio riferimento in questa sede a quanto accaduto con la disciplina sugli aiuti di Stato), a livello sovranazionale nulla è cambiato.

La disciplina sovranazionale approvata in seguito alle difficili negoziazioni tra i diversi Paesi europei, sfrutta appieno il potenziale del bilancio dell'UE per mobilitare gli investimenti e concentrare il sostegno finanziario agli Stati membri mediante il *NGEU* che integra *temporaneamente*⁸ il bilancio unionale con nuovi finanziamenti provenienti dai mercati dei capitali, per una somma pari a 750 miliardi di euro che si aggiungono ai circa 1.100 miliardi che compongono il *Quadro finanziario pluriennale* (QFP)⁹ per il periodo 2021-2027¹⁰, e che sono funzionali alla realizzazione delle priorità dell'Agenda europea per gli anni a venire¹¹.

Questi fondi, come detto, devono essere reperiti sui mercati, trasferiti e/o prestati agli Stati membri e, infine, rimborsati agli investitori, grazie al conferimento alla Commissione europea "*del potere eccezionale e temporaneo di assumere prestiti nell'ambito della decisione sulle risorse proprie*" (DRP)¹², che è stata modificata proprio per autorizzare la Commissione a porre in essere tali operazioni¹³.

Il *NGEU*, dunque, garantirà al bilancio dell'UE la capacità finanziaria aggiuntiva di cui ha bisogno per gestire la crisi seguita alla pandemia, funzionando in questo modo: *da una parte*, la Commissione europea si procurerà questi *fondi straordinari* tramite l'emissione di titoli di debito (*i.e.* obbligazioni sovranazionali), per conto dell'Unione, che saranno acquistati dagli investitori sui mercati finanziari e così, indebitandosi, raccoglierà denari "freschi". *Dall'altra*, con la liquidità proveniente dalla vendita di tali obbligazioni, finanzierà gli Stati membri mediante sussidi a fondo perduto e/o prestiti tradizionali tramite il *Next generation EU* e il bilancio europeo, nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

In altri termini, *per un verso*, l'UE, attraverso la Commissione, si *indebiterà* con gli investitori ai quali dovrà restituire il valore iniziale delle obbligazioni più gli interessi maturati; *per altro verso*, diventerà *creditrice* nei confronti degli Stati membri che avranno ottenuto i prestiti

⁸ Come affermato dalle Istituzioni europee, infatti, si tratta di uno strumento di emergenza eccezionale, *una tantum*, attivato per un periodo limitato ed esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa)

⁹ Il QFP o anche *Multiannual Financial Framework* (MFF) stabilisce l'ammontare delle spese dell'UE nel corso del bilancio pluriennale, cioè fissa il limite di quanto denaro l'Unione può investire durante un periodo di almeno cinque anni (in questo caso di 7 anni) per le diverse politiche europee. Ai sensi dell'art. 312 TFUE è adottato con regolamento attraverso una procedura legislativa speciale, in cui il Consiglio delibera all'unanimità dopo aver ricevuto l'approvazione del Parlamento, espressa a maggioranza assoluta. Il Consiglio europeo può anche autorizzare all'unanimità il Consiglio a deliberare a maggioranza qualificata in sede di adozione del regolamento contenente il QFP. Inoltre, ai sensi del comma 5, art. 312 TFUE, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione devono adottare tutte le misure necessarie per facilitare l'adozione del QFP. Quest'ultimo, potenziato con i fondi del *NGEU*, avrà una funzione di garanzia della restituzione del prestito contratto dalla Commissione sui mercati, che sarà rimborsato (grazie ai contributi che saranno versati dagli Stati membri) tra il 2028 e il 2058.

¹⁰ Si veda, sul punto, la *Comunicazione della Commissione, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 442 final, 1.

¹¹ Le macro-categorie corrispondenti alle priorità e ai settori d'intervento dell'Unione: digitale, neutralità climatica e inclusione sociale. Secondo L. CODOGNO, P. VAN DEN NOORD, *Assessing Next Generation EU*, in *Luijs SEP - Working Paper 2020*, 30 novembre 2020, 4, in questo modo il *NGEU* aiuterà gli Stati membri stimolando la domanda aggregata, sostenendo finanziariamente i Paesi più colpiti dalla pandemia e, più in generale, rafforzando il potenziale di crescita dell'Unione.

¹² Cfr., COM(2020) 442 final, cit., 11; nonché *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*.

¹³ Cfr., COM(2020) 442 final, cit., 14; nonché *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093*.

finanziati dal NGEU; per altro verso ancora, per mantenere il bilancio in equilibrio, dovrà rientrare delle somme trasferite agli stessi Stati a titolo di sussidi a fondo perduto.

Semplificando al massimo, pertanto, l'UE, attraverso la Commissione europea ed il bilancio dell'Unione¹⁴, eroga contributi finanziari qualificati come sostegni finanziari non rimborsabili, *i.e.* sovvenzioni a fondo perduto (art. 2.2, reg. 2021/241)¹⁵, sebbene, attraverso la modifica della *Decisione sulle risorse proprie* -che ha innalzato i massimali che gli Stati membri devono trasferire al bilancio unionale e ha pianificato l'introduzione di nuove risorse proprie-¹⁶ anche la quota di "fondo perduto" sarà pagata dagli Stati membri (mediante l'innalzamento dei trasferimenti da questi dovuti all'UE) e dunque andrà anch'essa ad aumentare il debito pubblico nazionale¹⁷.

Per ciò che riguarda i prestiti, ne è prevista la restituzione entro il 2058 ai tassi di interesse ragionevolmente vantaggiosi di cui usufruisce l'Unione (giacché essi, come accennato, saranno erogati grazie alle obbligazioni emesse dalla Commissione europea e da quest'ultima vendute sui mercati finanziari per approvvigionare la raccolta dei fondi necessari agli Stati membri)¹⁸.

Prima di avere accesso ai fondi, lo Stato beneficiario deve presentare un Piano, l'ormai noto *Piano nazionale per la ripresa e la resilienza* (PNRR)¹⁹, contenente i dettagli delle riforme e degli investimenti previsti, che costituiscono un allegato al Programma nazionale di riforma (PNR) elaborato in linea con gli obiettivi delle politiche dell'UE, basandosi sugli orientamenti politici e sulle priorità di investimento e di riforma individuate nell'ambito del Semestre europeo.

Nel caso in cui il Piano sia approvato dagli organi a ciò deputati, si sottoscriverà un accordo operativo (o più d'uno) nel quale saranno approfonditi i dettagli sulle modalità, i

¹⁴ Cfr., S. MICOSSI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Policy Brief 12/2021*, 1, secondo il quale il NGEU "ha modificato in profondità il ruolo del bilancio europeo, introducendo il debito comune e un'impostazione solidaristica (*grants*) che era del tutto mancata in occasione delle crisi finanziarie 2008-09 e 2010-12".

¹⁵ *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza* d'ora in avanti anche RRF.

¹⁶ *Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom*.

¹⁷ Le entrate derivanti dalle risorse proprie sono sempre e comunque contributi statali, quindi a carico dei contribuenti nazionali. Sul punto, sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 82 ss.; R. CANELLI, G. FONTANA; R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, *Are EU Policies Effective to Tackle the Covid-19 Crisis? The Case of Italy*, in *Review of Political Economy*, 2021, 446; T. MONACELLI, *Recovery Plan, un prestito con precise condizioni*, in *lavoce.info*, 22 dicembre 2020; A. DEL MONACO, *Recovery fund, i conti sui sussidi danno saldo negativo per l'Italia*, in *huffingtonpost.it*, 11 dicembre 2020; R. D'ORSI, A. GUERRIERO, *Perché il Next-Generation EU non è una panacea per l'Italia*, in *econopoly.ilsole24ore.com*, 2 febbraio 2021; V. COMITO, *Sul fondato rischio che il Recovery lasci le cose come le ha trovate*, in *Il Manifesto*, 23 marzo 2021; E. BRANCACCIO, R. REALFONZO, *Draghi's policy will be Schumpeterian laissez-faire rather than Keynesian expansion*, in *Financial Times*, 12 febbraio 2021; E. SCREPANTI, *Visco, Draghi e il Recovery Fund: un ottimismo ingiustificato*, in *Il Ponte*, 2021, 83.

¹⁸ È corretto quanto affermano A. BONETTI, A. STIRATI, *Il ritorno al Patto di Stabilità ucciderebbe il Recovery fund*, in *Il Fatto quotidiano*, 20 luglio 2020, secondo i quali i vantaggi del *Recovery* "non stanno dunque nella presenza di «trasferimenti fiscali». I punti positivi della proposta sono la restituzione molto dilazionata nel tempo dei fondi spesi e i bassi tassi di interesse. È vantaggiosa anche la rimozione temporanea dei vincoli di spesa in alcuni ambiti, senza che i disavanzi vadano a gravare sul debito pubblico (una sorta di *golden rule* temporanea)".

¹⁹ Cfr., art. 18, RRF. Per un'analisi nel merito, *ex multis*, G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 113 ss.; M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021, 405 ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 199 ss.

traguardi, gli obiettivi ed il calendario di attuazione e di sorveglianza del PNRR²⁰. Inoltre, nel caso in cui siano erogati anche prestiti, lo Stato membro e la Commissione dovranno sottoscrivere anche un accordo dedicato²¹.

3. Le condizionalità del *Recovery Fund*, gli “obblighi di fare” imposti dall’Unione e il controllo da parte della *mini-Troika*

Chiaramente a fronte dell'erogazione di questi denari è previsto un controllo molto stringente da parte del soggetto erogante, da parte, cioè, di un *soggetto esterno* allo Stato beneficiario (proprio come accadde nel caso del supporto finanziario erogato dal MES alla Grecia, sottoposto al rigidissimo controllo da parte della Troika).

Si tratta di una sorta di *mini-Troika* in quanto i controllori sono la Commissione europea ed il Consiglio, che devono verificare capillarmente la corretta esecuzione degli impegni assunti dallo Stato beneficiario in cambio degli aiuti unionali, al punto che in caso di inadempimento o di errata attuazione possono spingersi sino a terminare il contratto di assistenza finanziaria.

Commissione europea e Consiglio, invero, possono deliberare la sospensione parziale o totale degli impegni e dei pagamenti, sia nel caso in cui lo Stato beneficiario abbia *semplicemente* disatteso il conseguimento di una delle moltissime condizionalità cui è subordinata l'erogazione del sostegno finanziario ovvero i pertinenti *target* intermedi e finali contenuti nel suo PNRR²², sia nel caso in cui abbia violato quanto prescritto dall'art. 10 RRF recante le *Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica*.

E qui corre l'obbligo di affrontare la questione delle condizionalità, cui tali aiuti sono soggetti, che sono moltissime, sintomo evidente della persistenza di quel famoso “vincolo esterno” a causa del quale la nostra sovranità risulta essere continuamente limitata da soggetti estranei al nostro ordinamento giuridico²³, ma anche dell'infondatezza della tesi che rinviene

²⁰ Cfr., art. 20.6, RRF. In dottrina, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID Rassegna*, 2021, 5; F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *giustizia-amministrativa.it*, 17 novembre 2021, 12 del dattiloscritto, i quali, entrambi, giustamente rilevano che la proposta della Commissione sembrerebbe “avere anche un contenuto prescrittivo unilaterale in relazione al quale lo Stato dovrà assumere obblighi propriamente giuridici”. Si veda il parere positivo sul PNRR italiano emesso dalla Commissione europea ex art. 20 RRF, trasmesso al Consiglio per i successivi adempimenti in COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, COM(2021) 344 final, Bruxelles, 22 giugno 2021.

²¹ Detto accordo deve contenere tutte le informazioni di cui all'art. 15 RRF e tutti gli elementi elencati nell'art. 220.5 del regolamento finanziario [*Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/ UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012*]. Inoltre, gli Stati membri beneficiari di un prestito devono aprire un conto dedicato per la gestione del prestito stesso.

²² Cfr., art. 24, RRF.

²³ Sul vincolo esterno, G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari-Roma, 1993, 5-6; F. PETRINI, *Economia politica della crisi: il vincolo esterno nella storia dell'Italia repubblicana*, Sissco, Cantieri di Storia, Padova, 13-15

nel PNRR uno strumento di indirizzo politico nella disponibilità del raccordo Governo-Parlamento.

Infatti, oltre all'obbligo di spendere i denari unionali per effettuare riforme e investimenti nell'ambito delle aree politiche di rilevanza europea strutturate nei sei pilastri previsti dal regolamento sul RRF, gli Stati membri devono anche conformarsi al c.d. Regolamento sullo Stato di diritto²⁴ e perseguire gli obiettivi di cui all'art. 4.1 reg. RRF, tra cui, ad es., la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione contribuendo così "alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo".

Non solo, ma nel redigere i loro *Piani per la ripresa e la resilienza* gli Stati beneficiari hanno dovuto altresì rispettare le condizionalità contenute nella *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*²⁵, ossia i quattro principi guida ivi individuati che rappresentano le priorità al centro del Semestre europeo e consistono nella sostenibilità ambientale, nella produttività, nell'equità e nella stabilità macroeconomica.

A quanto sopra, si aggiungono le condizionalità legate al monitoraggio del raggiungimento di "*milestones and targets*" rispetto al quale ogni Paese è obbligato a fornire una rendicontazione trimestrale, oltre a quelle che in altra sede ho definito le *condizionalità specifiche per Paese*²⁶, che sono quelle contenute nelle Raccomandazioni specifiche per Paese adottate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare la Raccomandazione 2020²⁷ e la Raccomandazione 2019²⁸ che ci impongono il perseguimento di "politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito", di "migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali" specie in ambito sanitario, di "migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione", oltre a tutte le riforme essenziali "per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine", che, quindi, "restano pertinenti e continueranno ad essere monitorate durante tutto il semestre europeo" e saranno considerate anche "per quanto riguarda le misure di attenuazione della crisi attuale e le strategie di uscita dalla stessa".

settembre 2017, 1 ss. Sul vincolo europeo, D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua. Il vincolo europeo, il populismo e la critica all'Unione europea*, in *Riv. it. storia internaz.*, 2020, 98, secondo il quale esso consisterebbe nella "consapevolezza della necessità di un rapporto di funzionalità tra "l'Europa" e "noi", indispensabile per giustificare il restringimento dei margini di manovra del paese, ossia della sua sovranità"; nonché E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Udine, 2014, 89. Di un vero e proprio mercato delle riforme parla A. SOMMA, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in *Economia e Politica*, 2 gennaio 2020, 2; nonché, se si vuole, F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 51 ss.

²⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

²⁵ *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021* COM(2020) 575 final, punto II.

²⁶ Cfr., F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 46 ss.

²⁷ *Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, (2020/C 282/12).

²⁸ *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, (2019/C 301/12).

Tra queste, spiccano -per importanza- la necessità di adottare tutti i provvedimenti necessari ad assicurare una futura riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta, corrispondente ad aggiustamenti strutturali annui in percentuale sul PIL; l'obbligo di adottare politiche fiscali che contribuiscano a correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico; l'obbligo di riformare il mercato del lavoro; di "affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza"; di introdurre un'imposta patrimoniale, aggiornare i valori catastali ed aumentare l'IVA; di migliorare la capacità amministrativa in quanto "presupposto indispensabile per garantire l'efficacia nell'erogazione degli investimenti pubblici e l'utilizzo dei fondi dell'Unione, con effetti di ricaduta positivi sugli investimenti privati e la crescita del PIL"; di "attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica" e di riformare il sistema bancario italiano.

Vi sono, poi, altre condizionalità, in virtù delle quali gli Stati membri beneficiari del *NGEU* devono anche attenersi rigorosamente a quanto prescritto nel predetto art. 10 del Reg. RF, recante *Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica*.

In esso, il cui titolo auto-esplicativo sarebbe sufficiente di per sé a comprendere quanto stiamo argomentando, si prevede che la Commissione o il Consiglio possano proporre la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti in uno dei seguenti casi: a) quando gli Stati membri non abbiano adottato "misure efficaci per correggere" il loro "disavanzo eccessivo", cioè in caso di violazione del Patto di Stabilità; b) quando il Consiglio adotti due raccomandazioni successive nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi disciplinata del regolamento (UE) n. 1176/2011, perché lo Stato membro ha presentato un piano d'azione correttivo insufficiente o quando ritenga che lo Stato membro sia inadempiente perché non ha adottato le misure raccomandate; c) quando uno Stato membro non ha adottato le misure di cui al regolamento (CE) n. 332/2002; d) qualora il Consiglio decida che uno Stato membro non si conforma al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'art. 7 del reg. (UE) n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o alle misure richieste da una decisione del Consiglio stesso adottata a norma dell'articolo 136, paragrafo 1, del TFUE.

4. Vincolo esterno, condizionalità e l'etica dell'ultra-competitività

Le interconnessioni tra applicazione della normativa sul *NGEU* e regole sulla *governance* economica europea sono evidenti e soprattutto, come visto poche righe sopra, sono espresse, lasciando margini molto limitati all'interpretazione, così come sono strettamente collegati tra di loro *Recovery fund* e Patto di stabilità e crescita (PSC)²⁹, al punto che, come accennato, se le condizionalità del *Recovery* non sono rispettate, le Istituzioni preposte possono

²⁹ Sospeso, come noto, fino al 2024.

sospendere gli impegni e/o i pagamenti esattamente come nel caso in cui gli Stati membri non rispettino le regole del Patto³⁰.

Il vincolo esterno impostoci tramite il *NGEU* altro non è che uno strumento di politica interna e, come costantemente accaduto con tutti i Piani di aiuti finanziari europei e non, i criteri di finanziamento hanno sempre dovuto sottostare e adempiere a vincoli categorici (*i.e.*, a condizionalità) imposti da Istituzioni esterne allo Stato fruitore³¹.

In tale contesto, è evidente che i vincoli europei sono spesso utilizzati come un pretesto³²: un vero e proprio strumento politico utile al Governo per abdicare alle proprie responsabilità di fronte al Parlamento che, in questa situazione, più che organo della rappresentanza sembra essersi ridotto a un guscio vuoto, mero ratificatore di decisioni prese altrove³³. Le condizionalità, in questo senso, rappresentano l'essenza dei vincoli esterni, ma nella loro accezione più negativa, in quanto rappresentano una *coercizione* ad attuare i dettami sovranazionali e internazionali in cambio di aiuti finanziari erogati a Paesi che altrimenti, quasi certamente, andrebbero in *default*³⁴.

Non si sottrae a questo schema il *Recovery fund*: anche in questo caso siamo di fronte ad una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria dell'UE, che potrebbe portare ad una sorta di

³⁰ Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà?*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 46 ss.

³¹ Vincolo esterno vuol dire consentire scientemente alla burocrazia economica e finanziaria delle Istituzioni europee e internazionali, tecnocratiche e gravemente carenti dal punto di vista della democraticità e rappresentatività, di *entrare* nel cuore del nostro ordinamento giuridico e dettare le regole, imporre alla Politica il da farsi, stabilire le riforme strutturali da porre in essere, determinare unilateralmente in cosa consista il bene del nostro Paese. Sul punto, si veda D. DI CESARE, *Virus sovrano? L'assissia capitalistica*, Torino, 2020, 15; C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in questa *Rivista*, 2021, 41, secondo il quale la tecnocrazia, in quanto derogante e contrapposta alla democrazia, dà vita a "una concezione del mondo plasmata dagli imperativi del capitalismo globale e destinata a infettare i meccanismi di funzionamento dei sistemi democratici e degli stessi ordinamenti costituzionali".

³² Cfr., L. TORCHIA, B. SETTIS, *Carlo Azeglio Ciampi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJON (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Bari-Roma, 2022, 777 ss., secondo i quali il vincolo esterno ha rappresentato una "motivazione alla disciplina, necessaria per innestare nella società italiana ordinamenti che non sapeva produrre autonomamente" (*ivi*, 780).

³³ Dalle élites tecnocratiche e bancocratiche che ormai da anni, coordinandosi con le élites finanziarie mondiali, stanno governando questo Paese. Auspica che il Parlamento riesca a svolgere la propria funzione di garanzia sul PNRR, E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit., 2; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, in part. 6 ss. Denuncia il "declino della capacità progettuale del Parlamento", F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., 41. Sul punto, R. GUALTIERI, *L'Europa come vincolo esterno*, in P. CRAVERI, A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, 2009, 319-320. Che la tecnocrazia abbia come conseguenza di fomentare le istanze populiste ed alimentare il discredito delle assemblee rappresentative è ben messo in luce da C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche*, cit., 43; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2021, 946; M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2021, 337 ss. Sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento anche a causa del vincolo esterno, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 91 ss.; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, 268 ss.

³⁴ Esalta la funzione del vincolo esterno F. BASSANINI, *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 1 ss. *Contra*, per tutti, G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, relazione al Congresso AIC, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, 19-21 giugno 2003, Padova, sul sito *AIC.it*, 1 ss. del dattiloscritto, ora in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, 114 ss.

omologazione strutturale degli Stati membri arrivando persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo³⁵.

Non c'è dubbio, infatti, che le condizionalità previste dal *NGEU* mettano sotto pressione i Paesi che usufruiranno di questi fondi, dando luogo ad una sorta di effetto costrittivo, sanzionatorio, quando non più propriamente estorsivo, che si traduce nella possibilità di avere accesso all'assistenza finanziaria, ma solo in cambio di riforme strutturali e di investimenti pubblici che consentano a loro volta di sbloccare gli investimenti privati finalizzati ad aumentare la competitività *del e nel* mercato e creare un ambiente *confort* idoneo a generare profitti³⁶.

Lo stringente controllo da parte della Commissione europea e del Consiglio³⁷ al quale sono sottoposti gli Stati beneficiari è una conseguenza dell'*etica dell'ultra competitività*³⁸, che, come ho già sostenuto in altra sede³⁹, potrebbe arrivare a configurarsi come un commissariamento degli stessi Stati, proprio come quando la *Troika* poneva i suoi vincoli capestro ai Paesi europei che, sull'orlo del *default*, chiesero e ottennero gli aiuti finanziari dai vari organismi sovranazionali e internazionali deputati a erogare prestiti (*i.e.*, il MESF, il FESF, il MES)⁴⁰. In quei casi, come noto, la *Troika* verificava che fossero rigorosamente adempiute le condizionalità imposte agli Stati che avevano usufruito dei predetti prestiti e pretendeva in cambio l'adozione da parte di questi ultimi delle famigerate politiche di *austerità* affinché rientrassero nei parametri del PSC⁴¹.

³⁵ Cfr., E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit., 1; F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 55-57. Come efficacemente affermato gli Stati "in crisi hanno disperato bisogno di aiuti di emergenza (...) Quando misure di privatizzazione e liberalizzazione del mercato sono unite inscindibilmente a quegli aiuti finanziari, i Paesi sono costretti ad acquistare l'intero pacchetto". Così, N. KLEIN, *Shock economy*, Milano, 2007, 103.

³⁶ Cfr., E. SCREPANTI, *Visco, Draghi e il Recovery Fund*, cit., 83, che afferma «le raccomandazioni comunque saranno stringenti perché ricattatorie: prima il governo deve dimostrare di essere stato obbediente, poi prenderà i soldi»; M.R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in V. MA-STROIACOVO (a cura di), *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, Pisa, 2019, in part. 20 ss.

³⁷ Sottolinea la problematicità del rapporto tra le Istituzioni italiane e quelle europee preposte ai controlli del *Recovery Fund*, L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *irpa.eu*, 10 novembre 2020.

³⁸ Cui tutti devono sottostare e che condiziona lo spazio delle economie nazionali "sino a rendere inefficaci o addirittura destabilizzanti le politiche macroeconomiche espansive". Così B. BOSSONE, *Capitale Globale, Sovranità economica e gli insegnamenti di Keynes*, in *economiaepolitica.it*, 2021, 1.

³⁹ Cfr., F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 49.

⁴⁰ Cfr., M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *lacostituzione.info*, 25 luglio 2020; A. SOMMA, *Il consenso di Bruxelles. Il Recovery plan sulle orme della Troika*, in *Micro-Mega*, 3 maggio 2021; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in questa *Costituzionalismo.it*, 2020, 134-135, secondo i quali, durante la crisi dei debiti sovrani la BCE ha svolto "un ruolo di attivo «fiancheggiamento» delle strategie definite dal Consiglio e dalla Commissione, non esitando a ricorrere a più o meno velati ricatti pur di indurre i "peccatori fiscali" individuati come responsabili della crisi ad abbracciare il verbo dell'*austerità* e ad adottare drastiche riforme ritenute funzionali al superamento della crisi medesima».

⁴¹ Sul punto, C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, 150; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 2018, 358.

In quest'ottica, le condizionalità sono state e sono tuttora sinonimo di Potere⁴², nel senso di “volontà che si impone”⁴³: è potente colui che elabora i vincoli esterni, è potente colui che prescrive le condizionalità, è potente colui che fornisce l'assistenza finanziaria, è potente colui che crea debito dando origine ad una situazione in cui diventa “il” creditore (oltre tutto privilegiato) che ha come interlocutori i Governi di tutti gli Stati debitori che da lui dipendono⁴⁴. Il loro debito si traduce in una situazione di soggezione e li obbliga a sottostare ai *desiderata* del creditore che diventa, quindi, il nuovo indiscusso sovrano contemporaneo⁴⁵.

Cosicché, sembra particolarmente importante affrancarsi da detto vincolo e aderire a quello che, per contrapposizione, è stato efficacemente definito il vincolo interno, quello della Costituzione italiana⁴⁶.

5. L'inesistente indirizzo politico del Governo e la residuale, limitata, discrezionalità amministrativa: basterà per rilanciare l'economia dell'Italia?

A fronte di quanto sin qui esaminato, appare del tutto evidente che la supposta pianificazione o programmazione⁴⁷ di riforme e investimenti da parte del Governo contenuta nel PNRR si riduce, come accennato, ad una mera applicazione del dettato normativo sovranazionale, essendo il Governo vincolato in tutto e per tutto a quanto richiesto dall'Unione europea in cambio della concessione dei sussidi e prestiti del *Recovery Fund*⁴⁸.

⁴² Cfr., N. URBINATI, *Robinson Crusoe, il despota e la libertà civile*, in P. IGNAZI, N. URBINATI (a cura di), *Contagio e libertà*, Roma-Bari, 2020, 13. Si veda anche il bel saggio di É. TOUSSAINT, *Il Sistema. Storia del debito sovrano e del suo ripudio*, Bordeaux, 2019, 9, secondo il quale “l'utilizzo del debito estero come arma di dominazione ha giocato un ruolo fondamentale nella politica imperialista delle principali potenze capitalistiche nel corso del XIX secolo, e ancora nel XXI secolo, in forme che si sono nel frattempo evolute”.

⁴³ Cfr., G. PRETEROSSO, *Potere*, Roma-Bari, 2007, 6.

⁴⁴ Cfr., A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiaepolitica.it*, 24 aprile 2020, 1 ss.; G. TANI, *Debito è asservimento. La catastrofe come orizzonte*, in *Iacostituzione.info*, 12 giugno 2020.

⁴⁵ Cfr., P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito*, cit., 136. Si veda anche P. PERULLI, *Il debito sovrano. La fase estrema del capitalismo*, Milano, 2020, 10, che afferma “debito sovrano è il termine che –inconsapevole ironia – designa la dipendenza degli Stati dai mercati, a cui è quindi stata trasferita l'effettiva sovranità”.

⁴⁶ Cfr., V. GIACCHÉ, *Costituzione italiana contro trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015, 24.

⁴⁷ Assume che “il Pnrr ha la struttura di un atto di pianificazione a portata generale e a proiezione pluriennale (fino al 2026)”, M. CLARICH, *Il PNRR*, cit., 8. Anche per F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit., 1 del dattiloscritto, il PNRR è “un atto di pianificazione e programmazione di una serie di attività ed è, da questo punto di vista, un atto del Governo e sottoposto come tale alle regole del diritto nazionale”.

⁴⁸ Ma si veda N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 12 gennaio 2022, 1 ss. secondo il quale con la disciplina del *Recovery Fund* ci troveremo di fronte ad un “maxi «procedimento euro-nazionale»” per cui “si può e si deve discutere su quale sia il grado di vincolo che la pre-determinazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull'attività degli organi politici e amministrativi” (*ivi*, 5).

Né si tratta di un autovincolo, come pure affermato in dottrina⁴⁹, perché nulla avrebbe potuto il Parlamento se non approvare, come ha fatto, il Piano presentato dall'Esecutivo, a meno di non far rinunciare al nostro Paese alle erogazioni previste dal *Next Generation EU*⁵⁰.

Quanto sta accadendo, a mio parere, non ha nulla a che vedere con una supposta risorta attività di indirizzo politico, quell'attività "che aprì la stagione delle riforme, le uniche della storia d'Italia, grazie al quale fu istituita la scuola media unica, fu soppresso il monopolio privato nella produzione e distribuzione dell'energia elettrica, furono riformati i patti agrari, fu attuato poi l'ordinamento regionale previsto in Costituzione, si realizzò la riforma ospedaliera e si introdusse il sistema sanitario nazionale, fu approvato lo statuto dei lavoratori, fu riformato il diritto di famiglia e fu quindi accolto l'istituto dello scioglimento del matrimonio"⁵¹.

Di certo, come affermò Vezio Crisafulli, l'indirizzo politico è l'attività "di predeterminazione dei fini ultimi e più generali" dello Stato e "se governo significa fundamentalmente direzione della vita statale, è necessario che esso stabilisca anzitutto gli scopi concreti, variabili volta a volta a seconda delle circostanze, dei tempi e dei luoghi, cui quell'attività deve essere rivolta ed eventualmente anche i mezzi ritenuti idonei al migliore perseguimento degli scopi medesimi"⁵².

Predeterminazione dei fini ultimi dello Stato, che, dando attuazione ai dettami sovranazionali imposti dal *NGEU*, il Governo non ha potuto mai assumere autonomamente, costretto negli angusti ambiti delle prescrizioni normative europee pur di riceverne i finanziamenti necessari a superare l'emergenza economico-finanziaria causata dalla crisi pandemica, rinunciando a selezionare in maniera indipendente e in armonia con il dettato costituzionale i fini statuali per il raggiungimento del pubblico interesse⁵³.

Non c'è una trasformazione del vincolo esterno da vincolo *quantitativo* (posto, ad esempio, sul bilancio nazionale "costretto" al pareggio dal *fiscal compact*) ad "un nuovo «indirizzo qualitativo» per l'utilizzo delle risorse dell'Unione"⁵⁴ o, meglio, c'è, ma non è così determinante come potrebbe apparire, perché anche in tutti gli altri casi di assistenza finanziaria erogata dagli organismi sovranazionali agli Stati europei a rischio *default* i vincoli avevano ad oggetto aspetti *qualitativi* della spesa pubblica: riforme strutturali che riguardavano le pensioni, i salari, il pubblico impiego, la sanità e così via.

Né il *Recovery Fund* si sottrae a questa logica, poiché è espressamente previsto che i fondi europei debbano essere spesi avendo come obiettivo la stabilità macroeconomica (che è evidentemente un vincolo quantitativo) e perché non è dato sapere cosa accadrà quando

⁴⁹ È la tesi di L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, 2022, 521 ss.

⁵⁰ Cfr., F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit., 15 del dattiloscritto, che afferma "Il Piano è stato approvato dagli organi UE ed è oggetto di un preciso impegno verso l'UE assunto dalla Repubblica italiana".

⁵¹ Cfr., G. FERRARA, *L'indirizzo politico*, cit., 3 del dattiloscritto. Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2021, 1 ss.

⁵² Cfr., V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 91 ss.

⁵³ Già nel 1992, M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, 557 ss., sottolineò che il Trattato di Maastricht imponeva al nostro ordinamento vincoli esterni estranei alla logica del nostro sistema costituzionale.

⁵⁴ Cfr., L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti*, cit., 522.

rientrerà in vigore il Patto di stabilità e crescita le cui regole sono attualmente *congelate*⁵⁵, sebbene, come noto, la clausola di salvaguardia generale che lo ha momentaneamente sospeso *non ne abbia sospeso le procedure*⁵⁶: in altri termini, gli Stati membri saranno costretti, volenti o nolenti, a rientrare nei parametri ivi previsti con la conseguenza che anche in questo caso i vincoli non possono che essere quantitativi e non qualitativi⁵⁷.

Sicuramente c'è un profilo qualitativo dei vincoli derivanti dal *NGEU* che non deve essere sottaciuto né sottovalutato, perché l'Unione entra nel merito delle nostre politiche pubbliche e ci impone il da farsi e con quali tempistiche. Ciò non toglie, tuttavia, che i vincoli quantitativi, come previsto dalla stessa normativa sovranazionale *in subiecta materia*, continuino a sussistere in maniera piuttosto penetrante.

Ciò che mi sembra di poter affermare è che, accantonando la tesi della nascita di nuova stagione dell'indirizzo politico governativo (per taluni normativo)⁵⁸, come pure quella (autorevole e suggestiva) che sembra ricostruire l'esistenza di un indirizzo politico *condiviso* tra Unione europea e Stati membri che si incardinerebbe in un processo di progressiva federalizzazione dell'ordinamento sovranazionale (cosa che a mio avviso richiederebbe un'espressa manifestazione di volontà di UE e Stati membri)⁵⁹, in capo al Governo nazionale non rimane altro che un'attività di indirizzo amministrativo, un'attività discrezionale ma solo nel *quomodo*, subordinata sia all'attività di indirizzo politico del Governo (che però, come detto, in questo caso non c'è), sia ai vincoli posti dall'UE e da svolgersi entro i limiti tracciati da questi ultimi⁶⁰,

⁵⁵ Sul Patto di stabilità e crescita la letteratura è sterminata. Si vedano almeno, *ex plurimis*, M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015, 36 ss.; F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 107 ss.; G. RIVOCCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del Convegno - Roma, 27 maggio 2004*, Milano, 2005, 15 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. e sc. finanze*, 2001, 559 ss.; G. GUARINO, *L'Euro tra economia e diritto*, 2012, 1 ss. del dattiloscritto; R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1000 ss.

⁵⁶ Secondo F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., 5, "quello che stiamo vivendo è senz'altro un mutamento epocale nella logica strutturale degli assetti di governo dell'economia da parte del sistema istituzionale e dell'ordinamento dell'Unione europea". L'Autore sembra avere molta fiducia nel fatto che la probabile riforma del PSC risolverà, con conseguenze limitate, i problemi del debito pubblico italiano, che ha ormai raggiunto dimensioni *monstre* (ivi, nota 8).

⁵⁷ Cfr., O. CHESSA, *Covid e finanza pubblica*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, 88, secondo il quale quando sarà ripristinato il PSC "pure al netto degli interventi correttivi dello *spread* posti in essere dalla BCE, dinanzi al sicuro costo aggiuntivo del maggior indebitamento l'Italia potrà raggiungere il pareggio di bilancio solo compensando la crescita della spesa per interessi con una compressione della spesa pubblica primaria ben più ampia di quella realizzata finora: praticamente, una condanna alla recessione o stagnazione perpetua". Opportune anche le osservazioni di E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE Online*, 2020, 2378, secondo il quale a causa della rimozione dei vincoli del PSC "i mercati saranno più propensi a finanziare a tassi ragionevoli i Paesi finanziariamente più solidi; viceversa, gli Stati più deboli vedranno il servizio del proprio nuovo debito crescere significativamente".

⁵⁸ Cfr., A. SCIORTINO, *PNNR*, cit., 235 ss.

⁵⁹ Cfr., N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., v; F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit., 16 del dattiloscritto; F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., 25 e 32 ss.

⁶⁰ Cfr., V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 95. Sulla discrezionalità amministrativa, da ultimo, G. MORBIDELLI, *Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2021, 1 ss.

giacché «la logica del «prendere o lasciare» sembra ispirare» l'intera normativa eurounitaria sul punto⁶¹.

È vero che sinora l'attività discrezionale delle pubbliche amministrazioni è stata condizionata principalmente dal principio di economicità, quindi orientata all'obbligo di risultato di tagliare la spesa pubblica in nome della *spending review* imposta dalla disciplina sulla *governance* economica dell'Unione⁶², ma il fatto che oggi si sia previsto di spendere i fondi del *Recovery* per riforme e investimenti pubblici non vuol dire che quel principio sia stato accantonato, tutt'affatto, né che tutto questo porti ad uno stimolo della domanda, unica *chance* per avere ritorni positivi dall'attuazione del PNRR.

Gli obblighi di risultato imposti dall'UE, infatti, sussistono oggi più di prima: la destinazione dei fondi pubblici è vincolata dai quattro principi guida dell'UE che rappresentano le priorità al centro del Semestre europeo e consistono nella sostenibilità ambientale, nella produttività, nell'equità e nella stabilità macroeconomica.

Ed è proprio in nome della stabilità macroeconomica e del ritorno della disciplina fiscale della *governance* europea che gli investimenti effettuati nell'ambito del *Recovery Fund*, che avrebbero dovuto essere *aggiuntivi* rispetto alle spese già previste dal Governo, produrranno un effetto negativo sul nostro bilancio pubblico e saranno effettuati a scapito di altre spese, con il rischio, tutt'altro che peregrino, denunciato dalla dottrina economica di «riprodurre il disastro epocale generato in Europa dal ritorno eccessivamente rapido a politiche «di rigore» dopo la crisi del 2008»⁶³.

⁶¹ Così, M. CLARICH, *Il PNRR*, cit., 8, che tuttavia nel prosieguo sostiene che «A una considerazione unitaria, si può dire che il Pnrr rientra tra gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione» (*ivi*, 11).

⁶² Cfr., F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit., 15 del dattiloscritto; N. LUPO, *Meccanismi istituzionali per i fondi del «Next Generation EU»*, in *Il Mulino*, 28 luglio 2020, 1, che giustamente afferma «a furia di *spending review* e processi di riduzione della finanza pubblica variamente configurati, le istituzioni italiane sono andate acquisendo, negli ultimi decenni, una notevole capacità di «governo al ribasso» della spesa pubblica al fine di evitare lo sfioramento dei saldi prefissati o magari anche di migliorarli».

⁶³ Cfr., A. STIRATI, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del Recovery Fund*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 14, che giustamente afferma che «le previsioni del governo a legislazione vigente sono che 82 dei miliardi spesi nell'ambito del Piano nazionale di ripresa saranno sostitutivi, cioè andranno a finanziare progetti di investimento già programmati in precedenza. Inoltre si dovrà fare spazio agli investimenti previsti dal piano attraverso una riduzione di altre spese, per lo più spese correnti, cioè quelle per il personale, per l'istruzione, per la sanità e così via, come già si afferma nel Documento di Economia e Finanza di quest'anno». Sull'importanza, specie con riferimento al *Recovery Fund*, di sviluppare un'elaborazione teorica congiunta tra economisti e giuristi, S. STAIANO, *Intervento introduttivo al Seminario AIC su P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, cit., relazione orale.