

# Recovery Plan e condizionalità: quale ruolo per gli Stati assistiti?\*

ANDREA CONZUTTI

Dottorando di ricerca in Diritto  
costituzionale nell'Università di Trieste,  
sede convenzionata dell'Università di Udine

## 1. INTRODUZIONE: L'APPROCCIO EUROPEO ALLA CONDIZIONALITÀ

*«The term conditionality denotes the practice of international organizations and States of making aid and co-operation agreements with recipient States conditional upon the observance of various requirements, such as financial stability, good governance, respect for human rights, democracy, peace and security»*

C. PINELLI, 'Conditionality', in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, p. 1.

Non v'è dubbio che l'Unione europea sia solita collegare l'erogazione dei propri fondi strutturali e di investimento a «rigorose condizionalità»<sup>1</sup>, consistenti in

---

\* Il presente saggio costituisce la versione rielaborata di un contributo pubblicato dall'Autore, nel fascicolo n. 3/2022 della rivista *AmbienteDiritto.it*.

<sup>1</sup> L'espressione è stata introdotta nel 2011, nell'art. 136, par. 3, TFUE, in riferimento alla concessione di «qualsiasi assistenza finanziaria» da parte dell'istituendo *European Stability Mechanism* (Meccanismo europeo di stabilità, MES). Sul punto, per tutti, A. Mangia, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, a cura di A. Mangia, Scholé, Brescia, 2020, pp. 1 ss.

riforme ordinamentali in linea con una *sana governance economica*, ossia con quanto intrapreso a livello europeo nell'ambito delle procedure comuni di coordinamento delle politiche fiscali nazionali<sup>2</sup>; presidiando il tutto attraverso un sistema sanzionatorio atto a consentire la sospensione dei pagamenti agli Stati membri che non dovessero adottare provvedimenti efficaci nel quadro delle complessive priorità macroeconomiche sovranazionali<sup>3</sup>.

Effettivamente, un simile *modus procedendi*, evocativamente definito «mercato delle riforme»<sup>4</sup>, rappresenta ormai una prassi costante nel percorso di sviluppo della costruzione europea, alimentatasi, negli ultimi anni, soprattutto in occasione della ristrutturazione dei debiti sovrani, cresciuti in maniera esponenziale per effetto della crisi finanziaria del 2008<sup>5</sup>.

Non stupisce dunque se questo stesso paradigma si applica oggi, ancora una volta, anche al *Next Generation EU* (NGEU). Vale a dire un eccezionale strumento di rilancio temporaneo che, con una dotazione complessiva di ben 750 miliardi di euro stanziati nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, mira ad arginare il grave impatto macroeconomico innescato dalla pandemia da Covid-19, mettendo a disposizione dei Paesi europei le risorse necessarie a consentire lo stimolo dell'economia reale<sup>6</sup>.

Come era prevedibile, modalità e criteri di assegnazione delle risorse contemplate da questo programma dalle dimensioni epocali hanno, fin da subito, attirato l'interesse della dottrina pubblicistica che, tuttavia, si è concentrata in massima parte su un aspetto, pur di particolare interesse: il Regolamento (UE) n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo

---

2 Cfr., in merito, l'art. 23 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo ai fondi strutturali e di investimento europei concepiti come strumento per promuovere la coesione nell'area dell'Unione europea, espressamente rubricato «Misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana governance economica».

3 Per un'analisi delle origini della condizionalità macroeconomica, affermatasi per la prima volta nel contesto degli interventi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, si rinvia a C. Pinelli, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal Of Public Law*, 1, 2019, pp. 22 ss.

4 Così A. Somma, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2018, pp. 167 ss., il quale ragiona espressamente di riforme strutturali imposte come contropartita per l'assistenza finanziaria e dirette a un deciso allineamento all'ortodossia economica neoliberale.

5 La dottrina sulla crisi economico-finanziaria dell'Eurozona è sterminata. Tra i lavori che offrono una visione complessiva degli effetti indotti dalla condizionalità macroeconomica durante questa fase, si vedano: P. Craig, *Member States Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2014, pp. 19 ss.; K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

6 Si veda il capitolo di F. Cortese, in questo *Volume*, in particolare par. 1. Cfr. anche O. Chessa, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2020, pp. 409 ss.

a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Si tratta di un atto senza precedenti, attraverso il quale le istituzioni europee, a seguito di una vivace polemica tra Polonia e Ungheria da un lato e gli altri Paesi membri dall'altro, hanno definitivamente convenuto di subordinare l'erogazione dei fondi previsti dal NGEU al rispetto dello Stato di diritto (*rule of law*) nei vari Paesi dell'Unione<sup>7</sup>.

Focalizzando prevalentemente l'attenzione sulla c.d. *rule of law conditionality* introdotta dal menzionato Regolamento si è, però, trascurato – lasciandolo in sostanza sullo sfondo –, un altro aspetto centrale per la ripresa europea: il meccanismo condizionale istituito dal *Recovery and Resilience Facility*, ossia lo strumento chiave del NGEU.

Nel presente scritto si tenterà, allora, di mettere in luce questo profilo di significativo rilievo, ripercorrendo il contenuto degli specifici vincoli al cui rispetto risulta soggetta la concessione degli aiuti finanziari. Si potrà, così, identificare il complessivo *framework* di riferimento dell'azione di sostegno economico sovranazionale e verificare il concreto atteggiarsi delle relazioni tra attribuzioni statali ed europee nell'attuale frangente *post-emergenziale*: per mettere in discussione la tesi dell'intromissione dell'Unione nelle strutture politiche, istituzionali e sociali nazionali<sup>8</sup>, con conseguente «commissariamento» di fatto dei Paesi destinatari dell'assistenza finanziaria, che, seppur affacciatasi nel limitato dibattito teorico sviluppatosi sull'argomento, appare per lo più distante rispetto alle *reali dinamiche* di ripresa euro-nazionali<sup>9</sup>.

---

7 L'ampiezza della letteratura giuridica sulla c.d. *rule of law conditionality*, che costituisce oggi l'applicazione più controversa ma al contempo più definita della condizionalità, fornisce la misura della rilevanza della questione per la dottrina pubblicistica italiana e straniera. Si veda, per tutti, C. Buzzacchi, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, 4 aprile 2022. Quanto, poi, alle due pronunce del 16 febbraio 2022, la prima in causa C-156/21, resa sul ricorso proposto l'11 marzo 2021 dall'Ungheria contro il Parlamento europeo e il Consiglio, e la seconda, in causa C-157/21, resa sul ricorso proposto l'11 marzo 2021 dalla Repubblica di Polonia contro il Parlamento europeo e il Consiglio, attraverso le quali la Corte di giustizia, in seduta plenaria, ha respinto entrambi i ricorsi volti all'annullamento del Regolamento (Ue) n. 2020/2092 sullo Stato di diritto, si rinvia, tra i primissimi commenti, a S. Bartole, P. Faraguna, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in *Rivista di diritti comparati*, 17 marzo 2022.

8 Lo sostiene, ad esempio, F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 80, secondo la quale l'imponente numero e l'ampia portata delle condizionalità cui è soggetta l'assistenza finanziaria europea potrebbero «portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo».

9 Cfr., *ex multis*, le ricostruzioni di M. Dani, A.J. Menéndez, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020; A. Somma, *Commissariare il parlamento. Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue condizionalità (parte I)*, in *la fionda*, 11 ottobre 2021, pp. 1 ss.

## 2. IL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

La parte più consistente dei contributi finanziari stanziati nell'ambito del NGEU verrà distribuita dal già menzionato *Recovery and Resilience Facility* (RRF – Dispositivo per la ripresa e la resilienza), la cui dotazione totale, alimentata attraverso l'emissione di appositi titoli europei<sup>10</sup>, ammonta a 672,5 miliardi di euro, così suddivisi: 312,5 miliardi in sovvenzioni a fondo perduto (*grant*) e 360 miliardi in prestiti (*loan*) a tassi agevolati da restituire.

Per comprendere il funzionamento di questo strumento dalla portata eccezionale è decisivo muovere dalla sua base giuridica, ossia il Regolamento (Ue) 2021/241. Si tratta di un atto del Parlamento europeo e del Consiglio, approvato il 12 febbraio 2021, sulla cui scorta i vari Paesi dell'Unione che hanno richiesto l'assistenza sovranazionale sono stati chiamati a predisporre e implementare – in un arco temporale di sei anni, dal 2021 al 2026 – ambiziosi pacchetti di investimenti strutturali oltre che di riforme ordinamentali: i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR o *Recovery Plan*)<sup>11</sup>.

Il Regolamento in parola rappresenta, in buona sostanza, una «legge cornice contenente i principi e le coordinate fondamentali» che gli Stati beneficiari dovranno seguire per ottenere l'elargizione delle ingenti somme di denaro europeo<sup>12</sup>. Conviene, dunque, soffermarsi sulle principali prescrizioni contenute nel *Recovery and Resilience Facility* che, come si avrà modo di vedere più analiticamente nel prosieguo, impongono ai Paesi dell'Unione delle strette condizionalità, essenzialmente suddivisibili secondo due differenti momenti temporali:

- i) condizionalità *ex ante*, con riferimento alla fase di elaborazione dei *Recovery Plan* nazionali;
- ii) condizionalità *in itinere*, con riguardo al momento attuativo di quanto precedentemente pianificato<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> In questo contesto, la nuova Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, che abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom, avendo autorizzato la Commissione europea a contrarre eccezionalmente prestiti sui mercati di capitali fino a 750 miliardi di euro, ha rappresentato il perno fondamentale per il finanziamento della strategia adottata dall'Unione europea al fine di superare la crisi pandemica. Al riguardo, si veda il contributo di O. Chessa, in questo *Volume*. Cfr. anche M. Bonini, *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e la legge federale di ratifica della «Decisione sulle Risorse Proprie» dell'Unione europea: ancora una volta, una pronuncia problematica nel nome del sindacato sugli atti ultra vires?*, in *DPCE online*, 1, 2021, pp. 2759 ss.

<sup>11</sup> In merito ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza si sta sviluppando un vivace dibattito dottrinale. Tra i molti contributi già pubblicati, limitandosi alla letteratura in lingua italiana, qui si segnalano: M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2021, pp. 1 ss.; S. Staiano, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, pp. iv ss. Cfr. anche i contributi di C. Buzzacchi, L.R. Perfetti e G. Rivosecchi in questo *Volume*.

<sup>12</sup> Così, testualmente, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, p. 236.

<sup>13</sup> A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2022, pp. 154-155.

### 3. LE CONDIZIONALITÀ EX ANTE

Partendo dall'analisi delle condizionalità *ex ante*, ossia dal contesto europeo che faceva da sfondo all'iter di scrittura dei PNRR, occorre anzitutto osservare come la fase ideativa di tali Piani nazionali, le cui riforme strutturali vengono concepite come contropartita per l'assistenza finanziaria, si sia indubbiamente incrociata con l'operato proprio della *governance* dell'Unione europea, venendo giocoforza influenzata dalle linee di indirizzo promananti da quest'ultima<sup>14</sup>.

Il 17 settembre 2020, la Commissione europea ha reso, infatti, note le prime linee guida per la predisposizione dei Piani di ripresa, cui ha fatto seguito, il 21 dicembre 2020, la pubblicazione di alcuni modelli di orientamento settoriali per assistere i vari Paesi nella stesura dei loro *Recovery Plan*, in conformità alle previsioni europee in materia di aiuti di Stato<sup>15</sup>. Successivamente, il 12 febbraio 2021 è stato approvato il citato Regolamento istitutivo del *Recovery and Resilience Facility*. Proprio per tale ragione, nel gennaio 2021 la Commissione europea era intervenuta nuovamente aggiornando la precedente versione delle linee guida, al fine di allinearla al testo dell'accordo sulla proposta di Regolamento<sup>16</sup>.

L'art. 18 RRF ha disposto, in particolare, che i Piani nazionali dovessero essere debitamente motivati e giustificati attraverso una minuziosa serie di spiegazioni da cui risultasse evidente la coerenza di «*milestone*» (traguardi, di carattere qualitativo), «*target*» (obiettivi, di carattere quantitativo) e «*timetable*» (calendario indicativo) tanto con le priorità europee contemplate nei sei pilastri dello stesso *Recovery and Resilience Facility* – tra cui spiccano *green economy* e digitalizzazione – quanto con le *Country Specific Recommendations* espresse, nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, dal Consiglio su proposta della Commissione europea, nel 2019 e nel 2020<sup>17</sup>. Si tratta dunque di una sorta di vincoli *ad hoc* rivolti ai singoli Stati dell'Unione<sup>18</sup> che, all'Italia, impongono, tra le altre cose, di:

- perseguire politiche finalizzate a «conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito»<sup>19</sup>;
- «migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali»<sup>20</sup>;

---

14 Lo sostiene A. Somma, *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2021, p. 3.

15 Commissione europea, *Staff Working Document*, SWD (2020) 205 final, 17 settembre 2020.

16 Commissione europea, *Staff Working Document*, SWD (2021) 12 final, 22 gennaio 2021.

17 G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2020, p. 32.

18 Definite anche «condizionalità specifiche per Paese». In questo senso F. Salmoni, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, p. 46.

19 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione 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, 26 agosto 2020, punto 1.

20 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione 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, 26 agosto 2020, punto 1.

- «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione»<sup>21</sup>;
- «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»<sup>22</sup>.

In estrema sintesi, alla luce di tutte queste «rime obbligate» dettate dal livello sovranazionale, cui i Paesi finanziariamente assistiti avrebbero in ogni caso dovuto conformarsi al fine di accedere alle risorse economiche europee, si può notare come gli spazi di manovra nazionali nella scrittura dei *Recovery Plan* risultassero già *ab origine* sensibilmente circoscritti<sup>23</sup>.

#### 4. LE CONDIZIONALITÀ IN ITINERE

Descritte sinteticamente le condizionalità concepite come prodromiche rispetto all'elaborazione dei vari *Recovery Plan*, occorre, ora, analizzare le specifiche condizionalità *in itinere*, relative cioè alla successiva fase di implementazione dei Piani nazionali di ripresa.

A questo riguardo, se indubbiamente gli Stati economicamente assistiti non hanno goduto di piena libertà nell'elaborare i propri PNRR, nella misura in cui le linee di fondo delle loro politiche di ripresa risultavano già sostanzialmente pre-determinate dal livello sovranazionale, si può preliminarmente rilevare come considerazioni sostanzialmente analoghe valgano pure per il momento attuativo di quanto pianificato, per lo più governato in sede europea<sup>24</sup>.

L'«attrice protagonista» dell'intero processo di *enforcement* dei PNRR è in effetti la Commissione europea, che riveste un ruolo del tutto nodale nell'erogazio-

21 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione 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, 26 agosto 2020, punto 4.

22 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione 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, 5 settembre 2019, punto 3.

23 Sulle linee di indirizzo europee, concepite come punto di riferimento obbligato per il momento ideativo dei *Recovery Plan* nazionali, riflette N. Lupo, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 5 gennaio 2022, p. 11, il quale evidenzia che queste e, soprattutto, le *Country Specific Recommendations* «non rappresentano certo occhiate indicazioni provenienti dai “burocrati di Bruxelles”, bensì linee di indirizzo politico che qualunque Governo dotato di buon senso e non vittima dei veti incrociati dovrebbe perseguire con convinzione, in nome dell'interesse nazionale e della stessa competitività del mercato comune europeo».

24 F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, pp. 1 ss.

ne delle risorse dell'Unione<sup>25</sup>. Essa, avvalendosi del Comitato economico e finanziario, si occupa, in particolare, di verificare capillarmente il «conseguimento soddisfacente» degli impegni assunti dai vari Stati beneficiari, al quale è legata l'elargizione degli aiuti finanziari su base semestrale (art. 24, par. 3, RRF).

In questo contesto di costante monitoraggio, la Commissione europea dispone peraltro della possibilità di attivare, autonomamente o assieme al Consiglio, una sorta di «meccanismo sanzionatorio»<sup>26</sup> che si traduce nella *sospensione parziale ovvero totale* degli impegni e dei pagamenti, *non solo* nell'ipotesi in cui il Paese abbia disatteso il raggiungimento dei già menzionati *milestone* e *target* (art. 24, par. 6, RRF), *ma anche* nell'ipotesi in cui abbia violato quanto richiesto dalle regole europee sulla «sana governance economica» (art. 10 RRF)<sup>27</sup>. Il *Recovery and Resilience Facility* opera, infatti, uno stretto collegamento tra i PNRR e le *fiscal rules*, introdotte a partire dal Trattato di Maastricht e dal successivo Patto di stabilità e crescita, subordinando le erogazioni europee all'adozione di idonee azioni correttive di eventuali disavanzi pubblici nonché di eccessivi squilibri macroeconomici<sup>28</sup>.

Insomma, avendo riguardo alle condizionalità *in itinere* cui l'assistenza finanziaria risulta soggetta, non vi è dubbio che esse siano numerose e penetranti, segno evidente della presenza crescente dell'Unione europea in seno all'architettura costituzionale degli Stati membri<sup>29</sup>. In questo senso, la vastità dell'azione coperta dal *Recovery and Resilience Facility*, sebbene non esaurisca l'intera attività decisionale che i pubblici poteri nazionali potranno porre in essere da qui al 2026, è senz'altro tale da influenzare uno spettro assai ampio di politiche domestiche,

---

25 In questo senso G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 115.

26 Sull'articolata procedura a carattere sanzionatorio introdotta dal *Recovery and Resilience Facility*, tale da conferire un elevato coefficiente di obbligatorietà alle condizionalità europee, si soffermano P. De Sena, S. D'Acunto, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, p. 148.

27 Cfr., in merito, art. 24 RRF, dedicato alle «Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti», il quale dispone, tra le altre cose, che il mancato raggiungimento dei menzionati *milestone* e *target* può condurre perfino alla risoluzione degli accordi stipulati tra la Commissione europea e lo Stato beneficiario, oltre al recupero integrale dei finanziamenti erogati dall'Unione europea.

28 V. art. 10 RRF, rubricato «Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica». Sulle *fiscal rules* europee la letteratura è sterminata. Si vedano almeno: G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.

29 Così F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., p. 69. In senso analogo anche A. Somma, *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irriframabile*, in *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, a cura di E. Mostacci, A. Somma, Rogas, Roma, 2021, pp. 236 ss.



occupando un cronoprogramma fittissimo, dove tutto è già significativamente condizionato nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo*<sup>30</sup>.

##### 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: IL RUOLO CRUCIALE DEGLI STATI FINANZIARIAMENTE ASSISTITI

In considerazione di quanto precede, si potrebbe essere potenzialmente tentati di concludere che le condizionalità europee di ripresa e resilienza risultino, nel complesso, del tutto coerenti con quel preteso commissariamento di fatto degli Stati beneficiari dell'assistenza finanziaria, di cui si ragionava in apertura del contributo<sup>31</sup>. Per essere più espliciti, la ricorrenza, tanto nella fase di ideazione quanto in quella di successivo *enforcement* dei *Recovery Plan* nazionali, di pervasivi vincoli al cui rispetto viene subordinata l'erogazione dei contributi sovranazionali – ai quali i Paesi europei non potrebbero permettersi di rinunciare, pena un ulteriore aggravamento della loro esposizione debitoria – potrebbe ritenersi senz'altro in linea con la convinzione di un'inaccettabile ingerenza dell'Unione europea nella politica interna degli Stati assistiti. Un'ingerenza che, oltretutto, «non si esaurirebbe in un unico atto, ma si prolungherebbe in avanti, con la conseguenza di vincolare per definitività e ricorsività, non le sole forze di maggioranza dell'oggi – cogenza legittima avendo promosso la fase ascendente del *Recovery* – ma anche quelle del domani, tenute ugualmente a rispettare detti impegni»<sup>32</sup>.

In realtà, una simile ricostruzione non persuade per una ragione di fondo, pacifica ma imprescindibile: quella relativa al ruolo cruciale svolto dai Paesi membri in seno all'architettura istituzionale dell'Unione europea<sup>33</sup>.

In altri termini, sicuramente nell'attuale frangente *post-emergenziale* le politiche strategiche di ripresa economica si configurano come prodotto, in misura significativa, anche dell'azione delle istituzioni europee<sup>34</sup>. Se queste ultime non venissero incluse nell'analisi, ben difficilmente si avrebbe un quadro corretto di

---

30 In proposito, N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, p. v.

31 A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Bari-Roma, 2021, spec. pp. 140 ss.

32 In questo senso G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., p. 117. In termini assai netti, cfr. anche A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit., p. 260.*

33 Sottolinea il fondamentale ruolo assunto dai Governi nazionali nella dimensione europea e, in particolare, nelle sedi istituzionali dell'UE, in cui è emersa la necessità di promuovere politiche pubbliche espressamente indirizzate al contrasto della crisi pandemica, 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*, cit. p. 32.

34 L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid rassegna*, 17, 2020, pp. 4 ss.



come tali *policies* si articoleranno nelle more dell'attuazione dei *Recovery Plan*. Tuttavia, questa constatazione, del tutto condivisibile, non deve far pensare che il contributo degli organi costituzionali nazionali alla loro determinazione sia venuto meno: non si deve, cioè, incorrere nell'equivoco di ritenere che le scelte sovranazionali siano qualcosa di nettamente distinto e separato dagli ordinamenti interni<sup>35</sup>.

A ben vedere, infatti, il processo decisionale che, per un verso, ha condotto all'adozione del *Recovery and Resilience Facility* e che, per altro verso, governerà l'erogazione delle risorse finanziarie segue la consueta impostazione governocentrica che connota la *governance* economica europea, dominata dall'esecutivo bicefalo, Consiglio e Commissione europea<sup>36</sup>. Si tratta, segnatamente, di istituzioni in cui i Governi nazionali esercitano un peso decisivo (come nel caso del Consiglio) o comunque assai rilevante (come nei gruppi di lavoro della Commissione europea), a nome e in rappresentanza dei Paesi di appartenenza, nella programmazione, nella negoziazione e nella determinazione di tutte le varie politiche europee. Sicché, gli Stati beneficiari dell'assistenza finanziaria, tutt'altro che *bypassati* dall'Unione, partecipano pienamente al processo di ripresa europeo e ai connessi circuiti decisionali che in ambito sovranazionale si sviluppano<sup>37</sup>.

In buona sostanza, quindi, il *Recovery and Resilience Facility*, nel delineare quello che a pieno titolo è stato definito un «maxi procedimento euro-nazionale»<sup>38</sup> di elaborazione e di implementazione dei vari PNRR, ci consegna un'impostazione soggettivamente complessa della funzione di *indirizzo politico*, distribuita tra più centri di autorità: un circuito osmotico che, in coerenza con l'art. 10 TUE, si alimenta delle molteplici relazioni e procedure che legano gli attori nazionali a quelli dell'Unione.

---

35 In merito v. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, cit., p. 260, la quale rimarca come questo equivoco abbia «fatto spesso comodo ai governi in diversi frangenti per scaricare la responsabilità a livello europeo di scelte impopolari».

36 Al riguardo occorre, peraltro, osservare come questo processo decisionale, dominato da Consiglio e Commissione europea, non abbia affatto esaurito l'intero *spatium deliberandi*, avendo lasciato sensibili margini di azione al Parlamento europeo, il quale, lungi dall'essere messo ai margini del dialogo politico, si è mostrato «parte attiva della discussione, della modifica e infine dell'approvazione del contenuto dispositivo del Reg. UE 2021/241 occupando gli spazi che la procedura co-decisoria col Consiglio consentiva»: G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., pp. 114-115.

37 In questo senso N. Lupo, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, pp. 944-948, il quale, nell'osservare che i Governi degli Stati membri operano in due sedi, una nazionale ed una sovranazionale, cita una frase di Federica Mogherini: «l'Italia ha due capitali, Roma e Bruxelles», con l'intento di rimarcare come «Il riconoscimento di un solo Governo, che ha sede e agisce contemporaneamente in due capitali, in due contesti istituzionali, e quindi di forme di governo europee e nazionali strettamente intrecciate, che danno origine ad un sistema parlamentare euro-nazionale, consente di inquadrare e di comprendere assai meglio le dinamiche che in questi anni si sono sviluppate, sia a livello nazionale, sia a livello europeo».

38 N. Lupo, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, cit., p. 15.

Volendo trarre le fila del discorso, pare difficilmente revocabile in dubbio che le condizionalità europee di ripresa e resilienza configurino uno stringente «vincolo esterno»<sup>39</sup> alle decisioni di *policy* degli Stati assistiti, che importa per essi, inevitabilmente, un qualche grado di coercizione ad attuare dettami sovranazionali in cambio di aiuti finanziari, di fatto difficilmente rinunciabili a fronte della grave emergenza economica provocata dall'epidemia da Covid-19. Ciononostante l'impressione generale è che un simile vincolo, lungi dal determinare una forma velata di sostituzione dell'Unione ai suoi Stati membri, debba pur sempre essere inquadrato come frutto di scelte non esclusivamente europee, ossia di opzioni concertate e condivise anche con gli Stati beneficiari dell'assistenza<sup>40</sup>: risultato, in ultima istanza, di una certa unità di intenti, di un tendenziale *idem sentire* di obiettivi e finalità tra livelli nazionali e sovranazionale, nell'ottica di quello che – a torto o a ragione – è stato esaltato come il «momento hamiltoniano» della storia dell'integrazione europea<sup>41</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Baraggia A., Bonelli M., *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2022, pp. 131-156.

---

39 In merito alle condizionalità macroeconomiche quale espressione di un vincolo esterno, v. A. Guazzarotti, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2018, pp. 85 ss. Più in generale, sulla teoria del vincolo esterno, inteso come strumento per imporre all'Italia gli investimenti e le riforme necessari, altrimenti irrealizzabili a causa dell'inadeguatezza della classe politica italiana, non si può non rinviare alla ricostruzione operata da uno dei suoi più ferventi sostenitori, Guido Carli: cfr., G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Bari-Roma, 1993, pp. 3 ss.

40 Di una sovranità europea condivisa, in relazione alle politiche macroeconomiche, discorre F. Bilancia, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, pp. 1428 ss.

41 Il virgolettato è tratto dalla dichiarazione dell'allora Vice-Cancelliere tedesco Olaf Scholz, il quale, in un'intervista resa il 19 maggio 2020 al settimanale *Die Zeit*, aveva immaginato che, attraverso l'emissione di *bonds* comuni da parte della Commissione europea, ossia mediante una condivisione del debito necessario per finanziare il NGEU, sia pure basata su stringenti condizionalità di spesa, si stesse vivendo un vero e proprio «momento hamiltoniano», in grado di porre le fondamenta per giungere nel tempo a una politica fiscale e di bilancio finalmente accentrata. Si allude, in particolare, alla proposta di Alexander Hamilton, Segretario al Tesoro americano, di mutualizzare il debito accumulato dalle 13 ex colonie britanniche durante la lotta per l'indipendenza dal Regno Unito. Proposta che, approvata nel 1790, gettò le basi dell'unità fiscale della nascente Federazione degli Stati Uniti d'America. Sul punto, peraltro, la dottrina appare tendenzialmente divisa. Tra gli autori che paiono, in qualche misura, accostare l'attuale fase di ripresa e resilienza europea ad una sorta di «momento hamiltoniano», si può richiamare A. Sandulli, *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, p. 409, che definisce il *Next Generation EU* «il primo passo concreto verso l'unione fiscale», *V. contra*, invece, O. Chessa, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Diritto e Conti. Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, pp. 96 ss.

- Bartole S., Faraguna P., *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in *Rivista di diritti comparati*, 17 marzo 2022.
- Bilancia F., *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2020, pp. 1425-1449.
- Bilancia F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 1-51.
- Bonini M., *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e la legge federale di ratifica della «Decisione sulle Risorse Proprie» dell'Unione europea: ancora una volta, una pronuncia problematica nel nome del sindacato sugli atti ultra vires?*, in *DPCE online*, 1, 2021, pp. 2759-2769.
- Buzzacchi C., *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, 4 aprile 2022.
- Carli G., *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Bari-Roma, 1993.
- Chessa O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.
- Chessa O., *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2020, pp. 393-414.
- Chessa O., *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Diritto&Conti, Bilancio Comunità Persona*, 1, 2021, pp. 96-122.
- Clarich M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2021, pp. 1-15.
- Craig P., *Member States Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2014, pp. 19-40.
- Dani M., Menéndez A.J., *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020.
- De Sena P., D'Acunto S., *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, pp. 119-152.
- Guazzarotti A., *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2018, pp. 85-120.
- Mangia A., *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, a cura di A. Mangia, Scholé, Brescia, 2020, pp. 1 ss.
- De Minico G., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, pp. 113-160.

- Lupo N., *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, pp. 915-973.
- Lupo N., *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 5 gennaio 2022, pp. 1-17.
- Lupo N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, pp. iv- xiii.
- Pinelli C., *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal Of Public Law*, 1, 2019, pp. 22-42.
- Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.
- Rivosecchi G., *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2020, pp. 1-33.
- Sandulli A., *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, pp. 405-420.
- Somma A., *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2018, pp. 167-194.
- Tuori K., Tuori K., *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Salmoni F., *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, pp. 51-112.
- Sciortino A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* , in *Federalismi.it*, 18, 2021, pp. 235-261.
- Somma A., *Commissariare il parlamento. Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue condizionalità (parte I)*, in *la fionda*, 11 ottobre 2021.
- Somma A., *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2021, pp. 1-5.
- Somma A., *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irriformabile*, in *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, a cura di E. Mostacci, A. Somma, Rogas, Roma, 2021, pp. 229-240.
- Somma A., *Quando l'Europa tradi se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Bari-Roma, 2021.
- Staiano S., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, pp. iv-xi.
- Torchia L., *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid rassegna*, 17, 2020, pp. 1 ss.