

Next Generation EU e PNRR: Risorse, obiettivi e portata strategica

di Alessandro Mario Amoroso e Giammaria Gotti

In un'intervista al settimanale *Die Zeit* del 19 maggio 2020, Olaf Scholz, Vice Cancelliere e Ministro delle Finanze tedesco, ha parlato di «momento Hamilton» per descrivere la congiuntura storica nella quale si trova l'Unione Europea e il calibro delle decisioni da prendere per affrontare le sfide generate dalla pandemia di Covid-19¹. Come è noto, Alexander Hamilton, primo Segretario al Tesoro USA, è considerato il fautore dell'unificazione economica dei neonati Stati Uniti d'America, per aver deciso nel 1790 di mutualizzare, assumendoli a livello federale, i debiti accumulati dalle tredici ex colonie americane durante la Guerra d'indipendenza dalla Gran Bretagna. Evocando la figura storica di Hamilton, Scholz intendeva esprimere anzitutto il suo appoggio a forme di (temporanea) mutualizzazione del debito degli Stati membri UE, come via d'uscita dalla crisi economica generata dalla pandemia. Eppure, è evidente che non può parlarsi di «momento Hamilton» senza interrogarsi al contempo sulla natura inesorabilmente politica della svolta impressa da alcune scelte di matrice economica che le istituzioni europee hanno assunto (e dovranno assumere) per risollevare l'economia del continente dopo lo shock pandemico.

Esattamente una settimana dopo la pubblicazione di quell'intervista, la Commissione europea proponeva Next Generation EU (di seguito anche NGEU), uno strumento straordinario per la ripresa da 750 miliardi di euro², volto a «riparare i danni causati dalla crisi e preparare un futuro migliore per la prossima generazione»³. I 750 miliardi di NGEU, da impiegare entro il 2026, mirano a potenziare temporaneamente la capacità finanziaria del bilancio UE, integrando il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, che ammonta a 1074,3 miliardi di euro. La somma di QFP e NGEU permetterà all'Unione Europea di erogare, nell'arco dei prossimi sei anni e sotto diverse forme, un totale di 1824,3 miliardi di euro agli Stati membri. Si tratta dell'importo di gran lunga maggiore stanziato dalle istituzioni europee dalla loro creazione ad oggi.

Il presente contributo si propone di verificare se la strada intrapresa dall'Unione e dagli Stati membri e il percorso intuibile per il prossimo futuro consentono di ritenere che l'Unione Europea abbia davvero raggiunto il suo «momento Hamilton». A tal fine, e allo scopo di offrire la panoramica più ampia possibile sui risvolti politici, giuridici ed economici del Next Generation EU, i prossimi paragrafi

proporranno dapprima una valutazione del suo quadro normativo e dei criteri di erogazione e impiego dei fondi. Quindi, le osservazioni si sposteranno sulle implicazioni istituzionali di NGEU per la democrazia europea e sulle prospettive di conversione del meccanismo in componente strutturale del bilancio UE.

Il quadro normativo di Next Generation EU

Nell'offrire una panoramica degli strumenti normativi e finanziari adottati dall'Unione negli ultimi mesi per far fronte alla crisi pandemica, non sfugge un importante elemento di novità rispetto al passato. La crisi dei debiti sovrani del 2010-2011 spinse gli Stati membri dell'area euro a concludere un trattato intergovernativo al di fuori del quadro giuridico dell'Unione per addivenire all'istituzione del noto Meccanismo europeo di stabilità (MES). Oggi, invece, per rispondere alla crisi pandemica, sono stati da subito utilizzati gli strumenti propri del diritto dell'Unione Europea, con un coinvolgimento – più o meno intenso – di tutti i suoi attori istituzionali: gli Stati membri (tramite il Consiglio europeo e il Consiglio), per il reperimento delle risorse necessarie a finanziare la ripresa; il Parlamento europeo, su una base di una parità con il Consiglio, per la definizione degli strumenti legislativi; la Commissione, per la fase esecutivo-attuativa.

Quanto allo stanziamento delle risorse, è stata la Commissione europea a proporre di finanziare uno strumento di emergenza per la ripresa da 750 miliardi di euro, il cosiddetto Next Generation EU, attraverso l'emissione di titoli di debito sul mercato da parte della Commissione stessa. Tale proposta, comportando l'istituzione di una nuova categoria di risorse proprie dell'Unione, necessitava anzitutto del-



la unanimità in seno al Consiglio e della consultazione del Parlamento europeo (art. 311 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, di seguito TFUE). Inoltre, ai fini del suo inserimento nel QFP (bilancio pluriennale dell'Unione), occorre un'ulteriore decisione unanime del Consiglio e l'approvazione del Parlamento (art. 312 TFUE). Condizioni soddisfatte con l'approvazione della Decisione 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che all'art. 5 ha espressamente autorizzato la Commissione a contrarre sui mercati dei capitali prestiti per conto dell'Unione. Una decisione, quest'ultima, di natura quasi «costituzionale», che richiedeva cioè, ai sensi dell'articolo 311 TFUE, di essere approvata da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (in Finlandia si è scelto addirittura di riser-

varla alla maggioranza dei due terzi del Parlamento, in ragione del – supposto – significativo trasferimento di sovranità richiesto).

Fulcro del NGEU è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (il cosiddetto Recovery and resilience facility, di seguito anche Dispositivo), uno strumento dal valore di 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto e 360 miliardi prestiti a tassi agevolati. I rimanenti 77,5 miliardi (dei 750 miliardi complessivi di NGEU) andranno invece a finanziare altri programmi, alcuni dei quali già esistenti: 47,5 miliardi al REACT-EU; 5,0 miliardi per Horizon Europe; 5,6 miliardi per InvestEU; 7,5 miliardi al fondo di Rural Development (EAFRD); 10,0 miliardi al Just Transition Fund; 1,9 miliardi a RescEU. Il totale delle sovvenzioni stanziato dal NGEU, includendo sia quelle veicolate tramite il Dispositivo che

i finanziamenti confluiti in altri programmi, ammonta così a 390 miliardi di euro. Quanto alla definizione degli strumenti legislativi, l'istituzione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza è stata affidata ad un Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (n. 241 del 12 febbraio 2021), adottato ai sensi dell'art. 175 TFUE, il quale consente che le azioni specifiche che si rendano necessarie al di fuori dei fondi strutturali dell'Unione siano adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria (vale a dire quella che richiede l'adozione congiunta di un atto normativo da parte del Parlamento e del Consiglio).

Il Dispositivo (basato sui sei pilastri della transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e politiche per la prossima gene-

razione) si pone l'obiettivo di promuovere il potenziale di crescita degli Stati membri e di attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi. Tale obiettivo è perseguito fornendo un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere specifici traguardi e obiettivi di riforme e investimenti stabiliti nei cd. Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (di seguito anche PNRR), che sono stati redatti da ciascuno Stato membro in conformità ad analitiche Linee guida adottate dalla Commissione e dovranno essere attuati entro il 31 agosto 2026. La corresponsione da parte della Commissione dei contributi finanziari destinati a ciascun Stato membro – calcolati in base alla popolazione, al PIL e al tasso di disoccupazione di ciascun Stato membro (all'Italia spettano, complessivamente, 191,5 miliardi di euro) – è legata alla implementazione di riforme e alla realizzazione degli investimenti previsti nei PNRR, sottoposti alla valutazione della Commissione e all'approvazione del Consiglio.

A tal fine, i PNRR debbono essere debitamente motivati e giustificati, con particolare riferimento al modo in cui lo Stato membro intende contribuire alla realizzazione di ciascuno dei sopra citati pilastri e – aspetto di particolare rilievo – all'attuazione di quanto previsto nelle Raccomandazioni specifiche per Paese (RSP, anche note con la formula inglese *Country specific recommendations* – CSR) formulate dalla Commissione nell'ambito del Semestre europeo. Conformemente a quanto previsto dal Regolamento sopra citato, i PNRR sono stati preparati in dialogo costante con la Commissione, che aveva il potere di formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari. Osservazioni che hanno riguardato, per esempio, i PNRR ungheresi e polacco

(tuttora in attesa di approvazione)⁴, date alcune criticità riscontrate con riferimento al rispetto dello Stato di diritto di cui si dà conto nella prossima sezione.

Quanto alla fase di attuazione, è stata la Commissione europea a giocare un ruolo da protagonista. Dopo la presentazione dei Piani da parte di ciascuno Stato membro (il cui termine era fissato per il 30 aprile 2021), spettava alla Commissione valutarli, formulando, nel caso di giudizio positivo, una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio. I criteri in base ai quali la Commissione è stata chiamata a valutare i singoli PNRR sono pertinenza (vale a dire la capacità del Piano di contribuire «in modo efficace» a tutte o a «un sottoinsieme significativo» delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese), efficacia, efficienza (la «ragionevolezza» e «plausibilità» della giustificazione fornita dallo Stato membro sui costi totali stimati del Piano) e coerenza.

L'uso di concetti indeterminati e flessibili come «pertinenza» o «efficienza» sembra peraltro volto ad attribuire alla Commissione un ampio margine di apprezzamento nella valutazione dei PNRR, così che il suo giudizio, apparentemente tecnico, è in realtà eminentemente politico. Inoltre, la positività del giudizio è condizione imprescindibile per la corresponsione del contributo finanziario: se la Commissione dovesse ritenere che il Piano non risponde «in misura soddisfacente» ai criteri citati, infatti, allo Stato membro interessato non verrebbe assegnato alcun contributo finanziario. Spettava poi al Consiglio approvare, mediante decisione di esecuzione (*ex art. 291 TFUE*), la valutazione del PNRR presentato dallo Stato membro (dopo tale approvazione, peraltro, lo Stato membro



può ricevere un prefinanziamento; cfr. art. 13 del Regolamento). La grande novità sta nel fatto che il Consiglio approvi tale valutazione a maggioranza qualificata: si sfuma così la rigidità di quella regola dell'unanimità che per anni ha paralizzato l'azione dell'Unione nelle materie più delicate e divisive.

Dopo l'approvazione dei PNRR da parte del Consiglio (quello italiano, insieme a quelli di altri 11 Stati membri, ha ricevuto il definitivo via libera lo scorso 13 luglio), la Commissione è chiamata a stipulare con ciascuno Stato membro un accordo finanziario, aprendo così la fase di erogazione dei contributi, da concludersi entro il 31 dicembre 2026. Su richiesta dello Stato membro, la Commissione verserà un prefinanziamento, per un importo fino al 13% della somma totale. Per le erogazioni successive, previa dimostrazione di aver realizzato le riforme e raggiunto gli obiettivi concordati e indicati nel PNRR, lo Stato membro interessato potrà presentare alla Commissione una richiesta motivata relativa al pagamento del contributo finanziario, per un massimo di due richieste all'anno. La Commissione valuterà se i pertinenti traguardi e obiettivi sono stati conseguiti «in misura soddisfacente» e, se tale valutazione avrà esito positivo, autorizzerà l'erogazione del contributo finanziario. Se invece la Commissione accerterà che i traguardi e gli obiettivi indicati non sono stati conseguiti «in misura soddisfacente», il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario verrà sospeso. Se dopo 18 mesi, infine, si accerterà che non vengono compiuti «progressi concreti» da parte dello Stato membro interessato, la Commissione risolverà gli accordi e recupererà integralmente qualsiasi eventuale prefinanziamento eventualmente concesso ai sensi dell'art. 13. Anche qui,

non è difficile scorgere nel giudizio della Commissione una valutazione caratterizzata da un'ampia discrezionalità politica e da una certa insindacabilità, non essendo previsto in questa fase alcun rimedio specifico per superare un eventuale giudizio negativo.

Quattro criteri di erogazione e impiego dei fondi di NGEU

Tanto l'erogazione quanto l'impiego dei fondi di Next Generation EU sono regolati da una molteplicità di criteri, che perseguono finalità differenti, coinvolgono una pluralità di attori a livello sia nazionale che europeo e agiscono in momenti diversi del processo di approvazione e attuazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Di seguito si proverà a dar conto di quattro criteri che, per ragioni diverse, fanno di NGEU un punto di svolta nell'architettura politica dell'Unione.

Il primo è un criterio di destinazione dei fondi ed è volto ad assicurare che una quota rilevante delle risorse stanziata tramite il Dispositivo sia ancorata al perseguimento di due precisi obiettivi di sviluppo economico: la transizione ecologica e la transizione digitale. A tal fine, ciascuno Stato membro è tenuto a dimostrare, all'interno del proprio PNRR, che le risorse del Dispositivo a esso assegnate saranno impiegate in modo da contribuire 1) per almeno il 37% al raggiungimento dell'obiettivo climatico; 2) per almeno il 20% al raggiungimento dell'obiettivo digitale. È di fondamentale importanza sottolineare che tali obiettivi, prima ancora che criteri atti a guidare l'azione di spesa degli Stati membri, costituiscono criteri di valutazione dei singoli PNRR da parte della Commissione: a questi criteri è dunque vincolata sia l'approvazione del PNRR che, di conseguenza, l'erogazione dei fondi del Dispositivo⁵.

Un secondo criterio è stato introdotto prima dell'approvazione del Dispositivo, anche se la sua negoziazione è andata di pari passo con le trattative per la creazione del NGEU: si tratta del regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dello Stato di diritto negli Stati membri. Per la verità, le preoccupazioni di alcuni Stati dell'Est europeo avevano spinto il Consiglio europeo a escludere che «carenze generalizzate dello stato di diritto» potessero rientrare fra le condizionalità contemplate espressamente dal Regolamento che istituisce il Dispositivo. Ciò non ha impedito che, in un Regolamento separato, fosse introdotta la possibilità di adottare «misure di protezione del bilancio UE», qualora vengano accertate «violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione»⁶. Tali misure possono includere la sospensione dei pagamenti e dei versamenti allo Stato membro. Si tratta di una novità rilevante, la cui approvazione è peraltro arrivata solo dopo il raggiungimento di un accordo politico con Polonia e Ungheria, due Stati membri direttamente interessati dalla misura, sfociato in una dichiarazione interpretativa del nuovo Regolamento⁷. A norma della dichiarazione, l'applicazione del Regolamento dovrà avvenire nel rispetto «dell'identità nazionale degli Stati membri». Si prevede altresì che l'applicazione debba essere effettuata sulla base di linee guida adottate dalla Commissione e che, in maniera a dir poco originale⁸ e in palese frizione con la lettera del Trattato⁹, l'eventuale impugnazione del Regolamento dinanzi alla Corte di giustizia sia addirittura idonea a sospendere il processo di adozione di dette linee guida.

Anche se la Commissione non ha ancora approvato le linee guida, la condizionalità dello Stato di diritto è richiamata dal Regolamento che istituisce il Dispositivo e ha già dimostrato una certa efficacia indiretta: inverso, l'approvazione dei PNRR di Polonia e Ungheria è bloccata anche in virtù delle riserve mosse in sede europea sul rispetto dello Stato di diritto nei rispettivi ordinamenti¹⁰.

Il terzo criterio collega l'attuazione dei PNRR all'adozione di misure di correzione del disavanzo eccessivo a norma del Regolamento n. 1176/2011. La disciplina del Dispositivo prevede infatti che la Commissione e il Consiglio sospendano, in tutto o in parte, gli impegni o i pagamenti approvati sulla base del Dispositivo, qualora venga accertato che lo Stato membro interessato non ha adottato azioni correttive efficaci nell'ambito di una procedura per squilibri macroeconomici eccessivi¹¹. Tale clausola è senz'altro un sintomo della diversità di visioni che ha segnato il negoziato sulla creazione del Dispositivo e risponde ai timori di quei Paesi che avevano espresso remore sull'aumento del debito pubblico di alcuni Stati già fortemente indebitati¹².

Infine, è previsto che i PNRR degli Stati membri siano saldamente inseriti nel Semestre europeo, il procedimento annuale per il coordinamento delle politiche economiche in seno all'UE. Il Semestre è incentrato sulla formulazione di «Raccomandazioni specifiche per Paese» indirizzate agli Stati, che si impegnano a tenerne conto quando definiscono il bilancio dell'esercizio successivo e quando prendono decisioni relative alle politiche economiche, occupazionali e sociali. Studi statistici hanno dimostrato, tuttavia, che il livello di attuazione delle RSP da parte degli Stati membri era generalmen-

te basso prima della pandemia¹³. Con il Regolamento che istituisce il Dispositivo, si è espressamente previsto che la Commissione tenga conto, al momento della valutazione per l'approvazione dei PNRR, anche del loro contributo ad affrontare tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle RSP¹⁴. Nei fatti, agganciare il meccanismo del Semestre al Dispositivo (e ai Piani nazionali che ne costituiscono l'attuazione) ha rafforzato la capacità della Commissione di influenzare le politiche economiche degli Stati membri¹⁵: è infatti la Commissione a formulare annualmente le Raccomandazioni, che vengono poi approvate dal Consiglio. Almeno in alcuni settori, ciò potrebbe essere da stimolo ad affrontare problemi invecchiati del nostro Paese. Ad esempio, le RSP indirizzate all'Italia in materia di politiche occupazionali si concentrano sull'introduzione di maggiori protezioni sociali, tanto per gli *outsider* che per gli *insider* del mercato del lavoro, e sulla riduzione della pressione fiscale sui lavoratori a basso reddito¹⁶.

Quanto appena esposto dimostra che NGEU, grazie al suo enorme potenziale economico, si è rivelato un'occasione per l'Unione Europea di veicolare con immediatezza le nuove priorità della politica europea (le transizioni ecologica e digitale e il rispetto dello Stato di diritto) o di rafforzare la vincolatività di obblighi già esistenti ma talvolta solo parzialmente ottemperati dagli Stati (la riduzione del disavanzo eccessivo e l'attuazione delle Raccomandazioni specifiche per Paese). Un'occasione che le istituzioni europee hanno sfruttato a pieno, ma che solleva al contempo nuove questioni per il suo impatto sull'equilibrio istituzionale all'interno dell'Unione e i suoi effetti sulle prerogative degli Stati in materia di politica economica.

Implicazioni istituzionali di NGEU e impatto sulla democrazia europea

È certo che il descritto impianto normativo non rimarrà senza conseguenze sull'equilibrio istituzionale all'interno dell'Unione e sul suo funzionamento democratico, a partire da un notevole rafforzamento della posizione della Commissione europea¹⁷. Per decenni la *governance* economica dell'Unione è stata caratterizzata da uno spiccato intergovernamentalismo, evidenziato dal ruolo di primo piano del Consiglio europeo e del Consiglio e dall'utilizzo di accordi internazionali tra gruppi di Stati membri. Alla Commissione spettavano normalmente compiti esecutivi, mentre il Parlamento aveva solo il diritto di essere informato nell'ambito dell'ordinario dialogo inter-istituzionale. Nel caso del NGEU, però, la decisione di sviluppare il programma di ripresa dalla crisi tutto all'interno del diritto dell'Unione e attraverso un potenziamento del bilancio dell'Unione stessa ha obbligato i governi nazionali a rispettare le prerogative di tutte le istituzioni dell'UE, così come delineate dai Trattati.

La Commissione sarà probabilmente l'istituzione che trarrà i maggiori vantaggi dall'istituzione del NGEU. In forza del sopra descritto quadro giuridico, eserciterà infatti i compiti più importanti in merito alla gestione dei fondi comunitari, in quanto avrà il compito di raccogliervi sui mercati finanziari e prendere le decisioni finali in merito alla loro distribuzione. Prerogativa che venne particolarmente contestata durante la negoziazione del NGEU, in quanto alcuni Stati membri preferivano vedere affidata al Consiglio (e quindi agli stessi Stati) l'intera esecuzione del Recovery fund. Una tale soluzione, tuttavia, sarebbe stata incompatibile con i Trattati: l'art. 17 par. 1 TUE



stabilisce chiaramente che è la Commissione che «dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi».

È poi il sopra segnalato collegamento del Dispositivo con il Semestre europeo a rafforzare la capacità della Commissione di formulare, supervisionare e orientare le politiche su questioni chiave delle politiche economiche e sociali, relegando allo stesso tempo al margine il Parlamento europeo. Quest'ultimo, infatti, ha nell'ambito del Semestre europeo esclusivamente il potere di sollecitare confronti con le altre istituzioni, di promuovere scambi di opinioni con gli Stati membri, il diritto di essere informato tempestivamente su una serie di passaggi chiave del processo, di adottare risoluzioni e scrutinare l'operato delle diverse istituzioni. Manca però al Parlamento un effettivo potere decisionale, né potrebbe assumerlo a Trattati invariati. Per tale ragione si è detto che, in tale ambito, esso non è altro che un'istituzione «empowered on paper only»¹⁸. Non è dunque difficile concordare con chi ha affermato che il combinato disposto di Dispositivo e Semestre europeo costituisce un ulteriore passo in direzione della «deriva post-politica dell'Unione europea»¹⁹, determinante l'ennesimo svilimento dei circuiti democratici sovranazionali.

La questione democratica si presenta poi come strettamente legata a quella sociale²⁰. Se in passato uno dei principali rimproveri che si potevano muovere alla politica economica perseguita dall'Unione era quella di prestare scarsa attenzione alle ricadute sociali dei temi economici che si intendevano affrontare, oggi si assiste ad un inedito 'ardore' sociale dell'Unione Europea²¹, alimentato dalla necessità di rispondere con forza alla crisi causata dalla pandemia.

La Commissione ha infatti evidenziato negli ultimi mesi la necessità che la ripresa dalla crisi da Covid-19 sia «equa e inclusiva», assumendo «come punto di riferimento» il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017²². Si è chiesto poi agli Stati membri di dimostrare nei propri PNRR come essi siano in grado di rafforzare «la resilienza sociale dello Stato membro, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali» e di attenuare «l'impatto sociale della crisi Covid-19, migliorando in tal modo la coesione sociale all'interno dell'Unione»²³. La performance sociale degli Stati membri – che rimangono liberi di adottare le misure che meglio ritengono per raggiungere quegli obiettivi – diviene dunque un criterio di valutazione del Piano da parte della Commissione, la cui influenza in una materia così delicata e tipicamente di competenza nazionale come quella sociale è oggi destinata ad aumentare.

Il Dispositivo sembra allora rappresentare un importante punto di svolta verso una maggiore sensibilità sociale dell'Unione. Permane però la necessità di imprimere un carattere democratico a tale svolta. L'auspicio è che non venga sprecata la preziosa occasione oggi fornita dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, una piattaforma di discussione e dibattito tra Stati membri, istituzioni dell'Unione, cittadini e parti sociali che, pur non essendo in grado di incidere sui Trattati, può aiutare ad individuare le strade da percorrere. Anzitutto, il ruolo che giocherà il Parlamento europeo, la cui sopra descritta tendenziale emarginazione dalla governance economica dell'Unione rischia di consegnare l'intero processo di attuazione del Dispositivo ad un organo solo indirettamente legittimato democraticamente, quale è la Commissione europea.

Convertibilità di NGEU in componente strutturale del bilancio UE

Resta a questo punto un ultimo interrogativo da cui dipende un giudizio completo sulla portata storica del NGEU: è verosimile che il principale meccanismo che ne è alla base, ovvero l'emissione di debito da parte della Commissione europea e la distribuzione delle relative risorse agli Stati membri tramite il Dispositivo, divenga una componente strutturale del bilancio UE? Senza avventurarsi in esercizi divinatori, è possibile almeno segnalare alcuni indicatori che permettano al lettore di fornire una risposta informata a quell'interrogativo.

Meno di un mese dopo la presentazione del NGEU da parte della Commissione, in modo e con tempi inusuali per la prassi dell'ufficio, il Servizio giuridico del Consiglio UE pubblicava un parere sulla compatibilità del pacchetto di misure proposto con i principi del bilancio dell'Unione²⁴. Le conclusioni del Servizio, favorevoli nel merito, hanno giocato un ruolo essenziale nella legittimazione del NGEU agli occhi delle cancellerie impegnate nei negoziati; pertanto, il parere costituisce, ad oggi, una guida imprescindibile per comprendere i limiti fissati dai Governi degli Stati membri a un suo possibile sviluppo futuro.

Nello specifico, il parere riposa considerevolmente sul carattere temporaneo ed eccezionale del Next Generation EU. La base giuridica del Dispositivo è individuata nell'art. 122 TFUE, che consente alle istituzioni europee di fornire assistenza finanziaria a uno Stato membro «seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali». Il principio del pareggio di bilancio (art. 310 TFUE) si considera rispettato poiché le som-



me prese in prestito sui mercati saranno spese attraverso erogazioni esterne al bilancio annuale, che proprio per tale ragione non determineranno uno squilibrio del bilancio stesso. Anche il principio secondo cui il bilancio UE deve essere integralmente finanziato da risorse proprie dell'Unione sarà rispettato, grazie all'adozione della Decisione 2020/2053. Tale Decisione ha aumentato di 0,6 punti percentuali il massimale delle risorse proprie (ovvero, l'importo massimo delle risorse che possono essere richieste agli Stati membri per finanziare le spese dell'Unione) al fine di coprire le passività risultanti dall'assunzione di prestiti, ma solo in via eccezionale e temporanea,

fino a quando saranno stati rimborsati (2058). In altri termini, l'intera architettura giuridica del NGEU si fonda sulla sua natura di strumento temporaneo, perché è tale natura a renderlo compatibile con i Trattati europei.

Vale anche la pena di ricordare che nel marzo del 2021, con un ricorso presentato alla Corte costituzionale tedesca, il partito euroscettico Alternative für Deutschland aveva provato a bloccare la ratifica da parte della Germania della Decisione 2020/2053 sul sistema delle risorse proprie, adducendo come motivazioni, *inter alia*, la violazione del principio del pareggio di bilancio e della cosiddetta *no*

bail-out clause (il divieto per l'Unione e gli Stati membri di farsi garanti del debito di un altro Stato membro, art. 125(1) TFUE). Sebbene la Corte abbia respinto la richiesta di sospensiva d'urgenza presentata dai ricorrenti, permettendo al Presidente tedesco di ratificare la Decisione²⁵, la vicenda è sintomo della forte opposizione, non solo dei Governi ma anche dell'opinione pubblica di taluni Stati membri, nei confronti di programmi di condivisione del debito a livello europeo. C'è dunque da attendersi che uguali, se non maggiori resistenze vengano riservate in futuro a ogni tentativo di rendere il meccanismo permanente, facendo valere i limiti attualmente fissati nei Trattati.

Al netto dei vincoli di carattere giuridico sommariamente esposti, non è possibile ignorare che una serie di circostanze di carattere politico rendano la totale interruzione del meccanismo alla sua scadenza quantomeno incerta. In primo luogo, è d'uopo ricordare che il rimborso dei prestiti inizierà solo nel 2028 e proseguirà fino al 2058. È impossibile prevedere quali equilibri politici determineranno nel frattempo l'orientamento dei Governi europei in merito a prospettive di mutualizzazione del debito, ma è possibile ipotizzare con una certa dose di realismo che una maggiore propensione all'integrazione prevarrà nel lungo termine. Inoltre, non bisogna dimenticare che l'attuale architettura giuridica del NGEU non è risultata incompatibile con i limiti dei Trattati solo perché li aggira: difatti, se è vero che

i principi del bilancio dell'Unione risultano rispettati, ciò avviene almeno in parte grazie all'estromissione del NGEU dal bilancio UE. Infine, un peso non irrilevante sarà giocato dai risultati che il meccanismo sortirà, specie nei Paesi maggiormente beneficiari. Se l'esito sarà positivo, accantonare l'immagine del NGEU come strumento irrinunciabile del processo di integrazione europea potrebbe rivelarsi più complicato del previsto.

Conclusioni

Non c'è dubbio che, allo stato attuale, rendere NGEU e le sue fonti di finanziamento una componente strutturale del bilancio dell'Unione richiederebbe una modifica dei Trattati. Non pochi osservatori hanno però sostenuto che la sua approvazione e la sua disciplina nei fatti equivalgono già a una modifica dei Trattati²⁶. Piuttosto che procedere con revisioni formali dei suoi testi giuridici fondamentali, l'Unione per adesso sembra aver affrontato la sfida della pandemia impegnandosi in una nuova interpretazione della sua normativa primaria. Basta questo per concludere che il NGEU è il «momento Hamilton» dell'Europa? È presto per dirlo. Ma è certamente possibile che lo divenga, a patto che l'UE si impegni nei prossimi anni non solo a una più stretta unione economica, ma anche a riequilibrare i meccanismi decisionali che al momento presiedono alla spesa delle risorse, e a rendere più democratica la definizione degli obiettivi di politica economica da parte dell'elettorato europeo.

Note:

- (¹) P. Dausend e M. Schieritz, *Jemand muss vorangehen*, «Die Zeit», 20 maggio 2020.
 (²) Tutti gli importi riportati nell'articolo sono espressi a prezzi costanti 2018.
 (³) Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final.

- (⁴) Aggiornato al 31 ottobre 2021.
 (⁵) Regolamento 2021/241, Art. 19, par. 3, lett. e) - f).
 (⁶) Regolamento 2020/2092, Artt. 4 e 5.
 (⁷) Consiglio europeo, CO EUR 17 CONCL 8, 11 dicembre 2020.
 (⁸) A. Alemanno e M. Chamon, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, «Verfassungsblog», 11 dicembre 2020, che a questo proposito hanno parlato di un «unprecedented disregard for the rule of law, and its principles and corollaries, governing the Union».
 (⁹) L'art. 278 TFUE espressamente dispone che «i ricorsi proposti alla Corte di giustizia dell'Unione europea non hanno effetto sospensivo».
 (¹⁰) Parlamento europeo, *Hungary and Poland plans should be approved only if concerns are addressed*, Comunicati stampa, 6 ottobre 2021.
 (¹¹) Art. 10 del Regolamento 2021/241. La procedura, definita dal Regolamento 1176/2011, mira a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi negli Stati membri, che potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Tali squilibri sono individuati in base a indicatori interni ed esterni predefiniti.
 (¹²) G. Bergamo, *Next Generation EU. Un test per una nuova governance europea*, «Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino» (2021), p. 67.
 (¹³) K. Efstathiou e G. B. Wolff, *Is the European Semester effective and useful?*, Policy Contribution Issue n° 09, Bruegel, giugno 2018.
 (¹⁴) Regolamento 2021/241, Art. 19, par. 3, lett. b).
 (¹⁵) D. F. Schulz, *Next Generation EU: Why the blueprint for transforming Europe may have been long in the making*, «LSE blog», 7 settembre 2020.
 (¹⁶) J. S. Haas et al., *Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention?*, «Journal of European Integration», 42(3), (2020), p. 335.
 (¹⁷) F. Salmoni, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova 2021.
 (¹⁸) D. Fromage, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, «Journal of European Integration», vol. 40, n. 3 (2018), pp. 281-294.
 (¹⁹) M. Dani e A. J. Menéndez, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento*, «laCostituzione.info», 25 luglio 2020.
 (²⁰) E.-W. Böckenförde, *Stato, costituzione e democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2006, pp. 535 e ss.
 (²¹) Da contrapporre alla passata 'frigidità' con la quale si era soliti definire l'approccio dell'Unione Europea alle politiche sociali. Così, notoriamente, G. F. Mancini, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento della Comunità europea*, in Aa. Vv., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Cedam, Padova 1988, pp. 26 ss.
 (²²) Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final e Commissione europea, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, 13 marzo 2020, COM(2020) 112 final, che rileva come «[s]olo con la solidarietà e con soluzioni coordinate a livello europeo saremo capaci di gestire efficacemente questa emergenza sanitaria».
 (²³) Regolamento 2021/241, Art. 19, par. 3, lett. c).
 (²⁴) Consiglio dell'Unione Europea – Servizio giuridico, *Opinion on the Proposal on Next Generation EU*, 9062/20, 24 giugno 2020.
 (²⁵) Corte costituzionale federale, *Unsuccessful application for preliminary injunction against promulgation of the domestic act ratifying the EU Own Resources Decision*, Press Release No. 29/2021, 21 aprile 2021.
 (²⁶) P. Leino-Sandberg, *New Generation EU – A Constitutional Change without Constitutional Change*, «Reconnect blog», 13 gennaio 2021.