



GIANLUCA CONTALDI*

SU TALUNI PROBLEMI STRUTTURALI DEL PROGRAMMA *NEXT GENERATION EU*

SOMMARIO: 1. Il programma *Next Generation EU*. – 2. La questione del deficit democratico a fronte dell'incremento dei poteri della Commissione europea. – 3. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella determinazione di nuovi tributi europei. – 4. La mancanza di flessibilità del meccanismo di fronte alle nuove sfide economiche e geopolitiche. – 5. Ma il programma aiuta veramente i giovani? – 6. In conclusione.

1. *Il programma Next Generation EU.*

Il programma *Next Generation EU* (di seguito anche NGEU), come è noto, è uno strumento posto in essere dall'Unione europea per aiutare gli Stati membri a ricostituire il tessuto socioeconomico, profondamente colpito dalla pandemia da COVID-19, nel corso del biennio 2019-2020.

Il piano è stato approvato nel corso di un Consiglio europeo straordinario nel mese di luglio 2020¹. Esso è estremamente articolato e complesso, tanto è vero che la sua attuazione – diversamente da quanto avviene per gli altri fondi di origine europea – ha richiesto l'adozione di una nutrita serie di atti di diritto derivato².

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Macerata.

¹ Nel corso della riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – conclusioni 21 luglio 2020 (EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4). In dottrina v., anche per ulteriori riferimenti, G.L. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, in *LUISS Policy Brief*, n. 23/2020, reperibile al sito <https://sep.luiss.it/brief/2020/05/01/g-l-tosato-recovery-fund-legal-issues>; A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Bari, 2021, 168 ss.; F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, 169 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.; G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *St. integr. eur.*, 2020, 587 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

² In concreto, le istituzioni hanno emanato, cinque regolamenti ed una decisione. Si tratta, nella specie dei seguenti atti: 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, in *GUUE L*

Lo strumento in questione prevede che la Commissione emetta obbligazioni sul mercato finanziario e che successivamente, a fronte dei programmi di riforme economiche presentati dagli Stati membri, proceda all'erogazione di determinati fondi, sia a titolo gratuito, sia quali prestiti a tasso agevolato. L'idea di fondo è che la Commissione europea, godendo della qualificazione di “tripla A” da parte delle principali agenzie di rating, possa emettere obbligazioni sui mercati ad un tasso più favorevole rispetto a quello al quale avrebbero accesso taluni Stati. Con la conseguenza che restituire le somme raccolte dovrebbe risultare meno oneroso, specie per i paesi che, già prima della pandemia, presentavano un debito pubblico elevato.

Vale peraltro la pena di osservare che i fondi che stanno pervenendo ai singoli Stati membri, ivi inclusi quelli a fondo perduto, non possono essere considerati del tutto gratuiti. Innanzitutto perché questi vengono corrisposti solo a fronte di un serio programma di riforme economiche e dei target progressivamente raggiunti, anche in termini di incremento di PIL ovvero di aumento dei livelli occupazionali. I singoli Stati hanno, infatti, dovuto presentare dei programmi finanziari, suddivisi in investimenti e in riforme, che hanno richiesto un notevole sforzo ideativo; e che comporteranno la gestione di svariati provvedimenti normativi e di manovre finanziarie articolate e complesse negli anni a venire³. Nella predisposizione di detti programmi, gli stessi Stati hanno dovuto tenere conto non solo degli obiettivi generali stabiliti dal programma, ma anche delle raccomandazioni della Commissione al singolo paese, nell'ambito del biennio 2019 e 2020. Sotto questo profilo, pertanto, l'idea sottostante non sembrerebbe poi così diversa rispetto all'erogazione di aiuti economici che avviene abitualmente nell'ambito della politica di coesione territoriale: anche se naturalmente le dimensioni del fenomeno e le modalità di raccolta delle somme sono ben diverse da quelle utilizzate fino a questo momento⁴.

433I, 22.12.2020, pp. 23-27; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, in *GUUE* L 433I, 22.12.2020, pp. 11-22; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in *GUUE*, L 433 I, del 22 dicembre 2020, p. 1 ss.; Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico, in *GUUE* L 57, 18.2.2021, p. 1-16; Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in *GUUE*, L 57 del 18.2.2021, p. 17 ss.; 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, in *GUUE* L 424, 15.12.2020, p. 1-10. Da ultimo, è opportuno ricordare che la Commissione ha adottato due atti delegati: si tratta, nella specie del Regolamento delegato (UE) 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, definendo una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale e del Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, rispettivamente in *GUUE* L 429, 1.12.2021, p. 79 ss. e 83 ss. Avverso il regolamento 2020/2092 è stato proposto un ricorso per annullamento da parte dell'Ungheria e della Polonia, respinto dalla Corte di giustizia con le sentenze del 16 febbraio 2022, rese sui ricorsi C-156/21 e C-157/21, rispettivamente ECLI:EU:C:2022:97 e ECLI:EU:C:2022:98.

³ Per la critica dell'impostazione “neoliberale” che caratterizza il programma NGEU v. A. SOMMA, *Il consenso di Bruxelles. Il Recovery plan sulle orme della Troika*, in *Micromega*, 3 maggio 2021.

⁴ Proprio il fatto che il soggetto obbligato in proprio sia la Commissione europea, e non i singoli Stati membri, è stato generalmente letto come un mutamento della c.d. “solidarietà economica europea”, che, stante il disposto dell'art. 125 TFUE, è abitualmente caratterizzata da una totale assenza di condivisione degli oneri economici spettanti ai singoli Stati. Per la discussione sul punto v., anche per ulteriori riferimenti, G. MORGESE, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale

In secondo luogo, perché, a fronte dell'erogazione dei fondi, si prevede che le istituzioni europee istituiranno nuove forme di prelievi fiscali, i quali graveranno anche sui cittadini dei paesi beneficiari.

Per entrambe queste ragioni, appare quindi illusoria l'impressione che l'erogazione dei fondi corrisponda ad un mero atto di liberalità. A prescindere da questa annotazione, che in definitiva attiene essenzialmente alla prospettiva con la quale si guarda al nuovo assetto della *governance* economica europea, piuttosto che alla fenomenologia giuridica, il programma – pur nella sua rilevanza per la ripresa economica dell'eurozona – presenta taluni difetti strutturali. Questi problemi, invero, non sembrano essere stati risolti dalla normativa di attuazione. Al contrario, il decorso del tempo e gli eventi successivi al suo lancio, avvenuto ormai due anni or sono, hanno forse contribuito a renderli maggiormente evidenti.

2. La questione del deficit democratico a fronte dell'incremento dei poteri della Commissione europea.

Il primo aspetto critico è che l'attuazione del programma *Next Generation EU* suscita, in parte, una reviviscenza dell'antica questione del deficit democratico. Risulta, infatti, troppo esteso il potere di controllo che la Commissione può esercitare nei confronti degli Stati membri; mentre, al contrario, eccessivamente ristretti risultano essere i poteri deliberativi e di controllo riconosciuti all'assemblea parlamentare.

È infatti agevole notare che la Commissione dispone di un esteso potere di valutazione del grado di attuazione dei programmi presentati dagli Stati membri, senza incontrare, nell'esercizio di questa funzione, effettivi limiti da parte del Consiglio ovvero del Parlamento europeo.

Sotto questo profilo, viene in rilievo il Regolamento 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza⁵.

Per accedere alle risorse economiche, i paesi beneficiari hanno dovuto presentare, entro il 30 aprile 2021, un piano dettagliato delle riforme e degli investimenti che intendono attuare. La scadenza del 30 aprile dell'anno scorso era prevista in modo da collegare gli interventi al semestre europeo e consentire così alla Commissione di esercitare il consueto potere di controllo sull'elaborazione dei bilanci nazionali. I piani presentati dai paesi membri sono, in effetti, estremamente dettagliati. Essi si articolano in scadenze e obiettivi, intermedi e finali. I redattori dei singoli piani nazionali hanno inoltre avuto cura di chiarire quale sia l'impatto sperato sulla crescita economica e l'incidenza di questa sull'incremento dei livelli occupazionali, in modo da consentire alla Commissione di espletare più agevolmente le verifiche sulla corretta attuazione del piano.

L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive, 2020, p. 77 ss., 90 ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, p. 51 ss.; G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da COVID-19*, in questa *Rivista*, 2020, p. 411 ss., 443 ss.; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian Moment Come for Europe?*, in *rivista.eurojus.it*, 2021, p. 22 ss.; S. CAFARO, *L'evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?*, in *Annali AISDUE*, 2022, p. 275 ss.

⁵ La base giuridica del regolamento 2021/241 è rappresentata dall'art. 175 TFUE, che – come è noto – è inserito nel Titolo XVIII del Trattato, dedicato alla Coesione economica, sociale, territoriale. Seppure la base giuridica corrisponde a quella normalmente utilizzata per i fondi strutturali, l'impiego di questa in relazione al piano *Next Generation EU* sorprende, data la diversa entità dei due strumenti (v. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan*, cit., p. 635 ss.).

I piani presentati dagli Stati membri sono stati valutati dalla Commissione e, successivamente, approvati dal Consiglio con apposite decisioni di esecuzione. Dopo la decisione di esecuzione, essi hanno costituito l'oggetto di uno specifico accordo tra la Commissione e lo Stato membro beneficiario, con il quale sono state precisate le condizioni per ricevere le erogazioni e le scadenze delle riforme e degli investimenti.

Le verifiche sull'attuazione del programma, come avviene di norma per la percezione dei fondi europei, si articola su più livelli. Una prima modalità di controllo è posta in essere in sede nazionale, da parte dello stesso Stato percettore, il quale deve verificare che, nella catena di erogazione dei finanziamenti per lo sviluppo dei progetti, non ricorrano casi di corruzione o di collusione. In altri termini, il principio generale è quello della trasparenza, con la conseguenza che spetta allo Stato beneficiario, ovvero all'OLAF e alla Procura europea, agire per la repressione degli eventuali illeciti.

Un secondo livello di controlli si situa a livello macroeconomico e si raccorda con la procedura per i disavanzi eccessivi. La prima fase della procedura per i disavanzi eccessivi prevede che la Commissione indirizzi allo Stato membro un parere, laddove intraveda la possibilità di un deficit di bilancio. Se lo Stato membro prosegue nel disattendere le indicazioni della Commissione, il Consiglio può indirizzare allo stesso determinate raccomandazioni. Nel caso in cui lo Stato membro beneficiario sia incorso in una duplice raccomandazione da parte del Consiglio, la Commissione europea può presentare, ai sensi dell'art. 10, del reg. 2021/241, una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni assunti e, conseguentemente, dei pagamenti.

Si tratta di un aspetto molto rilevante. La realizzazione del programma di riforme e di investimenti concordato con la Commissione, infatti, si fonda sul presupposto che lo Stato mantenga un livello di debito pubblico sostenibile. Questo implica – in via di fatto – un ulteriore vincolo per lo Stato membro beneficiario, perché solo le riforme “pro-mercato” vengono abitualmente accolte in maniera favorevole dagli investitori, i quali sono conseguentemente disposti a sottoscrivere le quote di debito pubblico necessarie per la realizzazione del programma. In altri termini, si determina una sorta di circolo “virtuoso”: solo se lo Stato rispetta gli accordi sottoscritti con la Commissione, attira gli investitori e, conseguentemente, riesce a mantenere i tassi di interesse sul proprio debito ad un livello contenuto.

Il potere di stabilire la sospensione spetta al Consiglio: tuttavia, come già avviene nello svolgimento ordinario della procedura per i disavanzi eccessivi di cui all'art. 126 TFUE, il procedimento di votazione all'interno del Consiglio è strutturato secondo il c.d. principio della “maggioranza inversa”⁶, in base al quale la decisione di sospensione dei finanziamenti si ritiene adottata se il Consiglio non riesce, entro un mese dalla presentazione della proposta della Commissione, a respingerla a maggioranza qualificata.

Se viene adottata la decisione di sospensione, lo Stato membro interessato deve porre in essere talune “misure opportune” (che dovrebbero essere già indicate nella proposta di decisione presentata dalla Commissione) entro sei mesi; e, solo successivamente, dietro dimostrazione di avere posto in essere tali misure, può chiedere la revoca della decisione e riattivare l'erogazione dei finanziamenti.

Il terzo livello di controlli è poi quello che si verifica, con cadenza semestrale, al momento della richiesta, da parte del paese beneficiario, del pagamento delle rispettive quote, sulla base degli stati di avanzamento nella realizzazione dei progetti. L'erogazione delle

⁶ Tale principio è stato introdotto con le modifiche apportate al c.d. Patto di stabilità e di crescita con il c.d. *Six-Pack* (così definito perché si compone di cinque regolamenti e di una direttiva) nel corso del 2011.

somme presuppone, infatti, che la Commissione abbia verificato l'effettiva esecuzione delle riforme e degli investimenti concordati ed il raggiungimento dei target intermedi⁷.

In questo caso, alla Commissione spetta un potere non solo di controllo, ma anche di decisione, che può esercitare senza bisogno dell'approvazione del Consiglio. Nell'ipotesi in cui la Commissione abbia adottato una valutazione negativa, l'erogazione del contributo è "sospesa" fintantoché lo Stato membro non pone in essere le misure richieste. Se se l'inadempimento dello Stato prosegue per un periodo di diciotto mesi⁸, il finanziamento stesso può essere oggetto di revoca. In questo caso, l'accordo viene risolto e le quote di finanziamento percepite a titolo di prefinanziamento sono oggetto di recupero.

È evidente, pertanto, che il potere di controllo attribuito alla Commissione, specie per ciò che attiene al livello di realizzazione del programma concordato con lo Stato, risulta estremamente pervasivo. L'organo esecutivo può, infatti, verificare sia l'esistenza di disavanzi eccessivi, sia la presenza di difformità rispetto al piano approvato. E, in questo secondo caso, può autonomamente decidere di sospendere o addirittura revocare il finanziamento. In conclusione, il potere di decisione che può esercitare la Commissione nell'ambito del programma *Next Generation EU* risulta più esteso di quello attribuito alla stessa istituzione nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

Per provare a controbilanciare in qualche modo il potere della Commissione, il regolamento 2021/241 ha previsto una forma, invero alquanto labile, di controllo politico da parte del Parlamento europeo. Ai sensi dell'art. 26, del reg. 241, infatti il Parlamento può invitare, ogni due mesi, la Commissione a discutere dei vari aspetti concernenti l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza: questi comprendono i piani nazionali concordati dagli Stati membri, le valutazioni effettuate dalla Commissione, il progressivo conseguimento degli obiettivi.

Questo aspetto deve essere valutato unitamente a quanto stabilito in un apposito Accordo interistituzionale, concluso tra le tre istituzioni politiche, nel mese di dicembre dello scorso anno⁹.

Detto Accordo prende, infatti, atto della necessità di un adeguato coinvolgimento del Parlamento e del Consiglio nella realizzazione del programma *Next Generation EU* e, a tal fine, cerca di introdurre ulteriori forme di cooperazione interistituzionale. Secondo l'Accordo, la Commissione è soggetta a determinati obblighi supplementari rispetto a quelli previsti dalla normativa derivata. Innanzitutto l'organo esecutivo deve fornire dettagliate informazioni (che è tenuta ad aggiornare costantemente), comprensive delle stime finanziarie, degli stanziamenti e degli impegni. Il Parlamento europeo ed il Consiglio devono poi disporre della specificazione, in un apposito documento allegato al progetto di bilancio, di tutte le entrate finalizzate alla realizzazione del programma ed in particolare di quelle destinate al fondo per la ripresa e la resilienza. Inoltre devono essere organizzate riunioni interistituzionali, almeno con cadenza quadrimestrale ovvero dietro specifica richiesta.

⁷ Il considerando n. 52, del reg. 2021/241, prevede, peraltro, che la Commissione richieda al Comitato economico e sociale "di esprimere un parere sul conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi da parte degli Stati membri sulla base di una valutazione preliminare da parte della Commissione".

⁸ Art. 24, par. 9, reg. 2021/241, cit. Quindi, dato che i controlli si svolgono con cadenza semestrale, significa, in linea di massima, che lo Stato membro ha ricevuto tre valutazioni negative consecutive da parte della Commissione.

⁹ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, nonché sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, del 16 dicembre 20, in *GUUE* del 22 dicembre 2020, L 433 I, p. 28 ss., Allegato I, parr. 41-46.

Infine, sia il Parlamento europeo, sia il Consiglio possono indirizzare in ogni momento osservazioni scritte alla Commissione, delle quali essa si impegna «a tenere debitamente conto». Tali obblighi supplementari di informazione devono, poi, essere rispettati anche nel caso in cui si verificano degli scostamenti significativi rispetto alle previsioni iniziali.

Pur alla luce delle previsioni dell'Accordo interistituzionale, l'equilibrio dei poteri tra le istituzioni politiche coinvolte nella realizzazione del programma *Next Generation EU* non sembra migliorare in maniera significativa.

A fronte di competenze estremamente pervasive della Commissione europea nei confronti della politica economica degli Stati membri, il potere del Parlamento europeo di “invitare” la Commissione a riferire sull'attuazione dei programmi ad una certa cadenza temporale ovvero di presentare osservazioni scritte rappresenta una forma di controllo alquanto labile. Sembrerebbe quasi che la finalità del legislatore europeo non sia tanto quella di favorire il dialogo interistituzionale, quanto piuttosto quella di circoscrivere un ricorso frequente, da parte del Parlamento, ai consueti strumenti di pressione politica previsti dai Trattati. Il sistema istituito dal reg. 2021/241 si configura, in effetti, come un meccanismo sostanzialmente chiuso, diretto a velocizzare le procedure per l'erogazione dei finanziamenti e per l'attuazione dei progetti. Rispetto a questo disegno, commissioni di inchiesta, *question time* e mozioni di censura, costituiscono evidentemente delle interferenze che possono incidere sulla tempestiva realizzazione del programma¹⁰. In questa prospettiva, la previsione di specifici momenti di dialogo interistituzionale sembra quasi assolvere più alla funzione di circoscrivere altre forme di controllo politico, piuttosto che favorirle.

Per completezza, deve precisarsi che il regolamento 241 prevede che la Commissione elabori un quadro di valutazione di ripresa e di resilienza «che illustra i progressi dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri»: tale quadro è progressivamente aggiornato e dà conto, attraverso un sito internet, degli sviluppi, in relazione a taluno dei pilastri di operatività del programma (art. 30, reg. 2021/241). Si tratta, quindi, essenzialmente di un espediente per incrementare la trasparenza dell'attuazione del programma, ma che non dà luogo ad alcuna forma diretta di controllo politico.

Il dato sorprendente è, tuttavia, che tutti i momenti di confronto tra la Commissione e l'assemblea democratica vertono non sulla definizione degli obiettivi economici, ma soltanto sul livello di attuazione dei piani nazionali e sul funzionamento complessivo del sistema.

Il Parlamento europeo è, infatti, escluso da ogni determinazione sul contenuto dei programmi presentati dagli Stati membri e dalla definizione degli obiettivi economici. Inoltre ogni paese membro, nella predisposizione dei rispettivi piani economici, deve tenere conto delle specifiche raccomandazioni indirizzate dalla Commissione europea nel corso del semestre europeo. Detti obiettivi sono stati decisi dal Consiglio europeo in occasione dell'approvazione del piano straordinario di aiuti; e non sono mai stati oggetto di ulteriori discussioni; e lo stesso aggiornamento delle indicazioni dirette al paese, avviene solo in occasione delle nuove raccomandazioni emanate dalla Commissione europea per l'anno successivo¹¹.

¹⁰ Si tratta, verosimilmente, di prerogative sempre esercitabili da parte del Parlamento europeo, stante la superiorità gerarchica del Trattato istitutivo, rispetto ad una fonte di diritto derivato.

¹¹ Questo assetto ha indotto una parte della dottrina costituzionalistica a ritenere che vi sarebbe una violazione dell'originario concetto di sovranità (e quindi, sembrerebbe, dell'art. 11 Cost.), dal momento che questa verrebbe indirizzata al mero raggiungimento di obiettivi definiti a livello sovranazionale, in modo

Come si può agevolmente rilevare, il Parlamento europeo, è di fatto escluso dall'esercizio di qualunque potere deliberativo. Mentre sarebbe indubbiamente più ragionevole che l'assemblea parlamentare potesse incidere sulle decisioni che riguardano il futuro dei cittadini dell'Unione. Conclusione tanto più logica laddove si ricordi che la base giuridica del regolamento è, appunto, quella che concerne la coesione economica e sociale.

Quale conclusione provvisoria, si può quindi osservare come il ruolo del Parlamento europeo risulti sostanzialmente svilito nel funzionamento della nuova *governance* economica europea. Vediamo se a questa situazione possono, in qualche modo, supplire i parlamenti nazionali.

3. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella determinazione di nuovi tributi europei.

Si ritiene abitualmente che ad un deficit di poteri di controllo politico sul Consiglio da parte del Parlamento europeo possa fare da contraltare il potere che i parlamenti nazionali possono esercitare sui rispettivi rappresentanti dei governi nel corso del dibattito democratico¹². Sembrerebbe tuttavia che, nel funzionamento del programma di finanziamento in esame, anche il ruolo dei Parlamenti nazionali sia piuttosto residuale.

In particolare, l'intervento dei parlamenti nazionali, a livello europeo, è specificamente richiesto per l'introduzione dei nuovi tributi europei che dovranno essere introdotti per finanziare il programma.

Più precisamente, il meccanismo per l'introduzione di una nuova tipologia di risorse proprie, di cui all'art. 311, TFUE, attribuisce il ruolo principale al Consiglio, mentre assegna alle assemblee parlamentari un ruolo consultivo ovvero di mera approvazione. Da un lato, infatti, il Parlamento europeo viene semplicemente consultato, senza disporre al riguardo di un effettivo potere deliberativo; dall'altro, i Parlamenti nazionali, sono chiamati ad approvare la decisione del Consiglio, senza quindi disporre della possibilità di interloquire sul contenuto. Il ruolo delle assemblee parlamentari, nella procedura per l'introduzione di nuove risorse, risulta pertanto alquanto sacrificato: in definitiva, nessuna di queste, né quella europea, né quelle nazionali, partecipano al procedimento deliberativo, ma intervengono solo nel momento in cui le decisioni sono già state assunte in altra sede¹³.

Con specifico riferimento all'attuazione del piano *Next Generation EU*, la decisione 2020/2053, con la quale sono state istituite nuove risorse proprie, ha, da un lato, previsto l'introduzione di una nuova tassa sugli imballaggi in plastica e, dall'altro, stabilito un aumento straordinario della quota di contributo a carico degli Stati membri.

Per quanto concerne la tassa sugli imballaggi in plastica non riciclabile, l'art. 2, lett. c), della decisione 2020/2053, prevede l'introduzione «di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro».

In questo modo, tuttavia, è stato posto in essere un mutamento di prospettiva nella concezione stessa del sistema delle risorse proprie. Mentre prima erano essenzialmente tributi

sostanzialmente estraneo a qualunque radicamento territoriale (v. G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 113 ss., 117).

¹² Come prevede, d'altro canto, espressamente l'art. 10, par. 2, TUE. V., in generale, N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019, p. 125 ss.

¹³ V. M.C. FREGNI, *Legitimacy in Decision-Making in Tax Law: Some Remarks on Taxation, Representation and Consent to Imposition*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, parte 1, 2017, p. 410 ss., spec. par. 3.1.

di derivazione statale (tali erano sia la percentuale sull'IVA nazionale, sia la quota di RNL) ovvero strettamente connessi al funzionamento del mercato interno (come la Tariffa doganale comune, che evidentemente attiene all'operatività dell'unione doganale), con la decisione 2020/2053 è stata attribuita all'Unione una vera e propria capacità fiscale, che prescinde in sé dall'esercizio di una specifica libertà fondamentale¹⁴.

A questo punto sorge spontaneo il dubbio se il procedimento previsto dal Trattato istitutivo per l'introduzione di nuove risorse proprie rappresenti lo strumento idoneo per operare un cambiamento di portata siffatta¹⁵.

L'aspetto critico è proprio l'assenza di un reale potere deliberativo in capo ad un'assemblea rappresentativa dei cittadini europei. Se ne potrebbe finanche dedurre che il meccanismo previsto dalla disposizione pattizia violi, almeno sul piano sostanziale, il principio, tradizionale nel diritto tributario, abitualmente definito con il brocardo inglese "no taxation without representation", secondo cui solo coloro che sono liberamente eletti dal popolo possono introdurre prelievi fiscali. Si tratta di un principio, nato appunto con la costituzione inglese¹⁶, che tuttora costituisce il presupposto di ogni sistema impositivo¹⁷.

In questo contesto, si assume di norma che solo l'assemblea parlamentare, democraticamente eletta e politicamente responsabile delle proprie scelte, possa legittimamente imporre i tributi. È evidente che, sotto questo profilo, un procedimento nel quale le assemblee elettive intervengono solo per approvare quanto deciso in altra sede non risponda pienamente a questa diffusa idea di democrazia.

A ciò si aggiunga che l'introduzione di un'imposta in misura fissa e generalizzata in tutti gli Stati membri potrebbe non rispettare il principio di progressività, abitualmente previsto a livello di norma costituzionale¹⁸. La tassa sugli imballaggi di plastica non riciclabile, infatti, grava in maniera uniforme su tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito ed a prescindere dal sistema economico e fiscale del paese nel quale essi sono stabiliti¹⁹.

¹⁴ La tassa viene infatti riscossa anche all'interno dello Stato. Essa prescinde pertanto dalla circolazione della merce in altri paesi membri.

¹⁵ È in realtà dubbio se il procedimento in questione realizzi autonomamente una modifica del Trattato istitutivo; o se esso non sia piuttosto una mera integrazione o un'attuazione delle norme del Trattato. In dottrina v. G. ISAAC, *Les finances communautaires*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1980, p. 302 ss.; L.S. ROSSI, *La dinamica interistituzionale nella definizione del bilancio comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 179 ss.; M. DONY, *La réforme des procédures financières au sein de l'Union européenne*, in M. DONY, L.S. ROSSI (dirs.), *Démocratie, cohérence et transparence: vers une constitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2008, p. 89 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 6a ed., Bari, 2020, p. 68.

¹⁶ V. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013, p. 2 (reperibile *online*).

¹⁷ Per il nostro ordinamento, il principio *no taxation without representation* è codificato dall'art. 23 Cost. È peraltro pacifico che le istituzioni europee, nell'ambito dei poteri conferiti attraverso l'art. 11 Cost., possano introdurre forme di prelievi (v. A. FEDELE, *Art. 23*, in U. DE SIERVO, A. FEDELE, *Rapporti civili*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca e Pizzorusso, Bologna, 1978, p. 21 ss., 93 ss.).

¹⁸ Il principio di progressività dell'imposta, in ragione della capacità contributiva, è espressamente previsto, per il nostro sistema, dall'art. 53 Cost. La dottrina in genere ammette che lo stesso sia suscettibile di deroghe in ipotesi circoscritte, in particolare per le imposte indirette (in dottrina v. F. BATISTONI FERRARA, *Art. 53*, in F. BATISTONI FERRARA, L. VENTURA, *Rapporti politici*, to. 2, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca e Pizzorusso, Bologna, 1994; G. FALSITTA, *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico fino all'Assemblea Costituente*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, p. 761 ss.).

¹⁹ È d'altro canto verosimile ipotizzare che i produttori di imballaggi in plastica finiranno per far gravare l'aumento dei costi sui consumatori finali, rendendo in tal modo ancor più evidente la mancanza di progressività dell'imposta.

Infine, si può anche desumere che la stessa imposta finisca per essere poco rispondente ai principi che dovrebbero governare ogni sistema impositivo. È infatti evidente che la stessa non risponde a finalità allocative e redistributive, se non in maniera del tutto indiretta, attraverso il meccanismo di erogazioni agli Stati attraverso il piano NGEU. Per finalità allocativa nel diritto tributario, si intende, tuttavia, una redistribuzione del reddito a favore delle classi meno agiate, attraverso strumenti di sussidio sociale ovvero di servizi pubblici²⁰. Al contrario, il piano europeo mira a favorire uno stimolo economico, che verosimilmente avvantaggerà, in primo luogo, le imprese e le categorie produttive. In altri termini, la redistribuzione delle risorse agli Stati membri, attraverso il programma di erogazioni, non corrisponde all'accezione che detto termine normalmente riveste in materia fiscale²¹. Tale mutamento, proprio per il carattere di novità in essa insito, avrebbe verosimilmente richiesto una modifica del Trattato istitutivo, in modo da rendere maggiormente incisivo il ruolo delle assemblee parlamentari.

Per concludere in relazione all'equilibrio istituzionale della nuova *governance* economica europea, è piuttosto evidente che il ruolo delle assemblee parlamentari, che già risultava piuttosto carente nella definizione degli obiettivi economici, nonché nell'esercizio dei controlli politici sull'organo esecutivo, risulti di fatto sacrificato anche per le modalità concretamente seguite per l'introduzione di una nuova categoria di risorse proprie²².

A ciò si aggiunga che, in molti casi, i parlamenti nazionali non hanno neppure effettivamente partecipato alla definizione dei piani nazionali di ripresa e di resilienza approvati in sede nazionale. Ad esempio, in Italia, il piano è stato definito dal Governo e presentato alle camere, che sono state chiamate a visionarlo, discuterlo ed approvarlo, nel giro di tre giorni²³. Insomma, un calendario dei lavori che è stato studiato verosimilmente

²⁰ Si ritiene abitualmente che il principio distributivo discenda dal combinato disposto degli articoli 3 e 53 Cost. (v. F. GALLO, *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari*, in A. DI PIETRO (a cura di), *Per una Costituzione fiscale europea*, Padova, 2008, ss., p. 407 ss., 416 ss.).

²¹ Se si assume che i principi ora delineati – ed in particolare quelli di progressività e di redistribuzione – siano fondamentali per il nostro assetto costituzionale, si potrebbe addirittura giungere alla soluzione che il conferimento di una potestà impositiva in capo alle istituzioni europee, operato con la decisione 2020/2092, si ponga al di fuori del campo di operatività dell'art. 11 Cost. (F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., p. 88).

²² Si tratta di un aspetto delicato, perché, nei prossimi anni, saranno verosimilmente introdotte, con il medesimo procedimento, altre categorie di risorse proprie. Nella specie, l'Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, nonché sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, del 16 dicembre 20, cit., all'Allegato II, p. 45 s., prevede in futuro anche l'introduzione di una tassa sulle emissioni di carbonio, un prelievo sul digitale e, infine, l'istituzione di una base imponibile comune sulle società.

²³ La definizione degli obiettivi economici dovrebbe, infatti, spettare agli Stati membri e, in questo ambito, un ruolo fondamentale dovrebbe venire riconosciuto ai Parlamenti nazionali (stante, da un lato, il disposto dell'art. 5 TFEU, nonché, dall'altro, i principi desumibili per il nostro ordinamento dagli artt. 72 e 81 Cost.). Tuttavia, la data di scadenza dei programmi nazionali di ripresa e resilienza fissata per il 30 aprile 2021, strutturalmente concepita per coordinare i programmi di riforma e di investimento con il semestre europeo, ha di fatto reso poco effettiva la discussione in sede parlamentare. In via esemplificativa, si può ricordare che il PNRR italiano è stato presentato dal Governo solo in data 25 aprile 2021 ed è stato successivamente approvato dalla Camera e dal Senato, rispettivamente, in data 26 e 27 aprile 2021. La circostanza che lo stesso sia stato presentato e discusso, da entrambe le camere, in soli tre giorni, ha reso pressoché impraticabile un effettivo dibattito parlamentare. È opportuno porre in rilievo che la scarsa partecipazione del parlamento italiano non è strettamente correlata al momento dell'approvazione: si tratta, infatti, di una deficienza già ravvisabile in relazione all'operato del governo Conte e che si estende anche nella fase di monitoraggio dell'attuazione dei singoli programmi (v. G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 113 ss., 122 ss., la quale parla espressamente di «ruolo notarile» del Parlamento).

anche al fine di contenere il dibattito parlamentare, alla luce della ristrettezza dei tempi disponibili²⁴.

Quindi, in relazione alla prima problematica in esame, quella del deficit democratico, è necessario concludere che permangono diverse perplessità sul modo nel quale la nuova governance economica europea si sta sviluppando. L'assetto che questa ha assunto sembra infatti prescindere sempre di più da quello che è il ruolo che dovrebbe logicamente spettare alle assemblee parlamentari nella definizione degli obiettivi economici e nell'introduzione di nuovi oneri sulla popolazione. E al momento non sembra che questo aspetto critico sia destinato a trovare una modalità di riequilibrio istituzionale.

4. *La mancanza di flessibilità del meccanismo di fronte alle nuove sfide economiche e geopolitiche.*

Altra questione è valutare se il Programma sia effettivamente adatto a rispondere all'evoluzione dei fenomeni macroeconomici e se esso sia in grado di adattarsi ai profondi cambiamenti geopolitici ai quali stiamo assistendo.

Il problema è rappresentato dal fatto che il programma europeo ed i relativi piani nazionali sono stati approvati per fare fronte alle conseguenze economiche della pandemia da COVID-19. Verosimilmente gli Stati membri non si aspettavano che, poco dopo, avrebbero dovuto fare fronte ad un altro problema di rilevanza mondiale, quale è il conflitto russo-ucraino. La combinazione di una pandemia durata all'incirca due anni, che mostra tuttora sacche di recrudescenza in diverse parti del globo, unite alle conseguenze economiche di un conflitto che coinvolge due paesi situati al centro del vecchio continente, a poca distanza dalle frontiere dell'Unione europea e della NATO, ha prodotto una serie di esiti nefasti, tali da incidere pesantemente sulla sostenibilità economica del ciclo produttivo di molte imprese. Stiamo infatti assistendo, infatti, a diversi scenari avversi²⁵, che potrebbero – da un momento all'altro – costringere diverse fasce della popolazione a mutare profondamente il proprio stile di vita.

Innanzitutto si registra la carenza di talune materie prime fondamentali, come il grano, del quale l'Ucraina è uno dei principali produttori a livello mondiale. Detto cereale è la componente di base dell'alimentazione di una serie di paesi, sia sviluppati, sia in via di sviluppo. Soprattutto per i secondi, è estremamente difficile trovare dei surrogati a prezzi ragionevoli, in un breve lasso di tempo.

In secondo luogo, l'incremento del prezzo del gas, del quale la Russia è un importante fornitore europeo, sono la causa principale dell'aumento vertiginoso del costo dell'energia. Il gas naturale rappresenta, infatti, la componente preponderante per la produzione dell'energia elettrica²⁶. D'altro canto, il mercato dell'energia elettrica attualmente non prevede prezzi

²⁴ Certamente il Governo italiano non sarebbe privo di responsabilità nella definizione della propria politica economica. Un'eventuale responsabilità del governo può naturalmente essere fatta valere in sede nazionale, attraverso una mozione di sfiducia: ma si tratta, a tutta evidenza, di un'ipotesi alquanto remota, alla quale gli stessi parlamenti nazionali eviteranno di fare ricorso per non pregiudicare l'attuazione dei programmi in corso di esecuzione e l'erogazione delle somme a favore del proprio paese.

²⁵ Tradizionalmente denominati "cigni neri". Si tratterebbe, infatti, di evento inaspettati ed imprevedibili, potenzialmente idonei a produrre conseguenze nefaste di ampia portata (V. N.N. TALEB, *Il cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, Milano, 2014, *passim*).

²⁶ V., con riferimento all'Italia, la Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022

differenziati a seconda della tipologia della fonte di produzione (se fossile ovvero rinnovabile). A ciò si aggiunga che sia il mercato del gas, sia quello dell'energia elettrica, sono da molti anni integralmente liberalizzati. L'idea di base è che la negoziazione del prezzo favorisca un uso consapevole dell'energia e che questa aiuti, indirettamente, proprio la tutela dell'ambiente, sul presupposto che la libertà nelle trattative induca una maggiore consapevolezza ed un uso più moderato delle risorse naturali. Si tratta di una scelta compiuta molti anni addietro e, nei fatti, non agevolmente reversibile²⁷.

Seppure sul piano teorico le fonti di produzione di energia elettrica rinnovabili (idroelettrico, eolico, fotovoltaico) non utilizzano gas naturale, per una serie di ragioni, esse dipendono tuttora dal prezzo dell'energia prodotta da fonte fossile. Innanzitutto le fonti rinnovabili sono chiaramente insufficienti per sopperire al fabbisogno europeo, con la conseguenza che la produzione da energia elettrica da metano non può essere rimpiazzata, da un giorno all'altro, con risorse rinnovabili. D'altro canto, per effetto della scelta di liberalizzazione del mercato, anche le fonti alternative finiscono indirettamente per dipendere dal prezzo del gas. Esse risultano, infatti, particolarmente sensibili ai fattori climatici e stagionali²⁸. Nel caso in cui i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili si siano impegnati a consegnare una determinata quantità di energia in determinate fasce orarie, gli stessi devono ricorrere al mercato ordinario dell'energia nel caso in cui quella prodotta da fonti rinnovabili risulti insufficiente, cosicché finiscono per dipendere anch'essi dal prezzo di mercato dell'energia elettrica.

In questo contesto, gli Stati non possono chiaramente incidere unilateralmente sul funzionamento del mercato internazionale dell'energia. D'altro canto, le stesse discussioni degli ultimi mesi sul c.d. *price cap*, quale strumento per contenere le speculazioni, e le rilevate difficoltà di raggiungere un accordo a livello europeo, rendono plasticamente atto di tale problematicità²⁹. Il prezzo del gas viene, infatti, stabilito attraverso transazioni che avvengono

dell'Italia, Brussels, 23.5.2022 COM(2022) 616 final, punto 27: «Il mix energetico dell'Italia è dominato dal gas naturale, quasi la metà è importato dalla Russia. Nonostante negli ultimi anni vi sia stato un certo aumento della quota di energie rinnovabili e biocarburanti, l'Italia produce quasi la metà della propria energia elettrica a partire da gas naturale, di cui il 43 % è importato dalla Russia. ..., mentre produce soltanto il 4,4 % del gas naturale che attualmente usa a livello nazionale».

²⁷ Il mercato del gas è stato, infatti, integralmente liberalizzato già con la Direttiva 98/30/CE (successivamente abrogata e sostituita dalla Direttiva 2009/73/CE); quello dell'energia, con la direttiva 96/92/CE (anche questa varie volte modificata e, da ultimo, sostituita dalla Direttiva 2019/944/UE). In dottrina v. T.M. MOSCHETTA, *Il mercato comunitario del gas naturale*, Milano, 2009; M.S. DE FOCATISS, A. MASTRONI, *Il mercato del gas, tra scenari normativi e interventi di regolazione*, Milano, 2013; M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 465 ss.; F. VETRÒ (a cura di), *Il mercato dell'energia elettrica a vent'anni dalla liberalizzazione*, Milano, 2019; PIERALBERTO MENGOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, pp. 285 ss.

²⁸ In via esemplificativa, a seguito della siccità che ha colpito il nostro paese quest'anno, la produzione di energia idroelettrica è diminuita addirittura del 40% su base annua (v. J. GILBERTO, *La siccità asciuga i conti dell'energia idroelettrica*, il *Sole 24 Ore*, 18 settembre 2022, p. 9).

²⁹ V. la lettera indirizzata, il 27 settembre 2022, dai ministri di quindici paesi membri al Commissario europeo per l'energia Kadri Simson, con la quale gli autori chiedevano alla Commissione di presentare una proposta al riguardo (la lettera è consultabile all'indirizzo: <https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2022/09/Letter-to-Commissioner-Simson.pdf>). Di fatto, in occasione della riunione straordinaria del 30 settembre 2022, del Consiglio Trasporti, telecomunicazioni e energia, si è raggiunto un accordo solo su alcune misure, consistenti, più precisamente, in una riduzione obbligatoria del 5% della domanda elettrica nelle ore di punta; nell'introduzione di un tetto di 180 euro per MWh ai ricavi per le aziende che producono energia elettrica da fonti rinnovabili; nell'adozione di un prelievo straordinario del 33% sugli extra profitti delle aziende che forniscono elettricità da fonti fossili (c.d. "contributo di solidarietà"): v. il comunicato stampa consultabile al sito [ISSN 2284-3531 *Ordine internazionale e diritti umani*, \(2022\), pp. 875-894.](https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-</p>
</div>
<div data-bbox=)

sulla “borsa” apposita (denominata TTF: *Title Transfer Facility*). Attraverso la piattaforma TTF avviene la compravendita del gas tra i più grandi operatori e *trader*, i produttori e i fornitori, del settore. I fornitori del mercato italiano acquistano il gas naturale per poi rivenderlo ai clienti finali. Il prezzo di acquisto, strettamente connesso all'indice TTF, è la base di partenza a cui poi si aggiunge il guadagno del fornitore, per arrivare al prezzo di un'offerta sul mercato libero. Difficilmente, pertanto, gli Stati, se agiscono separatamente riescono ad incidere sulla formazione di un prezzo sul mercato libero, che risente di una serie di fattori alquanto compositi.

A questi fattori (carenza di materie prime, prezzo del gas e conseguente aumento del costo dell'energia elettrica), già di per sé piuttosto destabilizzanti, si devono poi aggiungere il costo delle sanzioni alla Russia, che incide sull'export di svariati prodotti.

Passando dalla situazione europea a quella mondiale, si assiste ad una carenza dei semiconduttori per la produzione dei computer e dei dispositivi elettronici che rappresentano la linfa dell'industria digitale. Tale crisi, iniziata già durante la pandemia per il venir meno di talune catene di trasporti di lunga gittata, risulta ora ulteriormente aggravata, anche a causa dell'atteggiamento ondivago, per non dire dichiaratamente aggressivo, della Cina nei confronti di Taiwan, che è notoriamente riconosciuto come il maggiore produttore mondiale di *chip*.

La concomitanza di tutti questi elementi, infine, ha determinato un incremento dei costi generali di molti prodotti di largo consumo e, conseguentemente, un'impennata del tasso di inflazione. Questo, nella zona euro, è salito in pochi mesi dal tasso medio dell'1,5% addirittura al 9%. In questo contesto, la Banca centrale è intervenuta come può: ovvero alzando il tasso di interesse nell'area euro per contenere le spinte inflazionistiche³⁰. Detta tipologia di intervento, in definitiva, mostra quali siano i limiti intrinseci della politica monetaria, la quale non può in realtà fare più di tanto, in una situazione di crisi generalizzata, per sostenere dell'economia reale³¹.

Tutti questi fattori, sommati tra di loro, come è ovvio, stanno determinando un'ulteriore aumento dei costi che le imprese devono sostenere, oltre ad una diffusa difficoltà di ricorrere al credito per sostenere le attività produttive. Risulta pertanto sempre più evidente che i prezzi in precedenza concordati con le pubbliche amministrazioni per la realizzazione di determinate opere nell'ambito del programma *Next Generation EU*, non sono attualmente sostenibili. In questo contesto occorre rinegoziare in singoli contratti; ovvero, nel caso in cui i fondi siano vincolati e le opere concordate non modificabili, è necessario ridurre la quantità delle infrastrutture da realizzare: ma tutto questo presuppone, ovviamente, un nuovo accordo tra lo Stato membro e la Commissione europea.

A fronte di questo scenario, il programma straordinario di finanziamento *Next Generation EU* dimostra, nella propria essenza, una certa rigidità strutturale. Il programma consente, invero, di apportare talune modifiche ai piani nazionali già approvati dalla Commissione, ma solo in misura estremamente limitata. Nella specie, l'art. 21, del citato reg. 2021/241, prevede espressamente che «(s) e il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i

releases/2022/09/30/council-agrees-on-emergency-measures-to-reduce-energy-prices/. Quindi, nella sostanza, le istituzioni europee stanno tuttora agendo prevalentemente su una riduzione della domanda, mentre non riescono a trovare alcun accordo sul prezzo del gas naturale (che mirerebbe, al contrario, ad incidere sull'offerta).

³⁰ I tassi di interesse sono stati, finora, alzati rispettivamente di cinquanta e di settantacinque punti base in due occasioni. Ciò è avvenuto nel corso delle riunioni del Consiglio direttivo della Banca centrale europea del 21 luglio e del 9 settembre.

³¹ V. M. SANDBU, *Central Banks Find their Mettle in Inflation Fight*, in *Financial Times*, 17 giugno 2022, p. 11.

pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio».

Talune modifiche possono, quindi, venire apportate ai singoli piani nazionali, ma queste sono subordinate ad una duplice condizione: ovvero, che le stesse siano strettamente correlate alla situazione specifica di determinati paesi e che dipendano dall'esistenza di circostanze oggettive. La combinazione data dall'aumento vertiginoso dei costi dell'energia e dall'aumento dell'inflazione appaiono, in effetti, quali circostanze oggettive, non dipendenti dal singolo Stato, tali da giustificare perlomeno una contrazione degli investimenti concordati a suo tempo con la Commissione³². Pertanto: si possono discutere i singoli obiettivi e la loro tempistica (c.d. *milestones*), ma solo ed esclusivamente quelli che dipendono da specifiche circostanze sopravvenute. In concreto, un paese può certamente chiedere di apportare talune modifiche al proprio piano alla luce della situazione attuale, dimostrando che i costi per la realizzazione di tutte le opere previste siano divenuti troppo onerosi, ma non può certo rinegoziare il proprio piano per intero. Anche perché questo è spesso legato a quei nodi che la Commissione considera strutturali del funzionamento di ogni singolo paese: come tali, questi gangli dei rispettivi sistemi produttivi, non sono certo venuti meno a seguito della crisi energetica.

Per fare fronte a queste sopravvenienze la Commissione ha, dapprima, pubblicato in data 8 marzo 2022, una Comunicazione, il c.d. *REPowerEU*, con la quale mirava sia a ridurre i consumi energetici all'interno degli Stati membri, sia ad accelerare la transizione verso le energie rinnovabili³³. Successivamente, nel mese di maggio 2022, l'Esecutivo europeo ha pubblicato il piano per favorire l'affrancamento delle risorse energetiche dalla Russia³⁴. Il piano in questione invita gli Stati membri a rivolgersi a canali alternativi per le forniture di gas (ed in particolare alla Norvegia, a taluni paesi del Nord Africa, al Canada e agli Stati Uniti), nonché ad aumentare il numero dei rigassificatori, per consentire l'importazione di gas attraverso navi (e liberarsi in tal modo delle forniture attraverso gasdotti); dall'altro, mira a ridurre i consumi interni (favorendo, al contempo, l'efficientamento energetico degli edifici e la diffusione della mobilità pubblica e sostenibile); e, infine, ad incrementare gli investimenti in nuove imprese che operano nel campo delle fonti rinnovabili.

Per finanziare tutte queste misure straordinarie e ridurre, conseguentemente, la dipendenza dalle forniture del gas russo, la Commissione ha poi pubblicato una specifica guida, per coordinare la comunicazione dello scorso mese di marzo, il citato *REPowerEU*, con il programma *Next Generation EU*. Al contempo, l'Esecutivo ha presentato una proposta di modifica del citato regolamento 2021/241, istitutivo del dispositivo della ripresa e della

³² In questo senso v. L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2022.

³³ Comunicazione della Commissione a Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, COM(2022) 108 final, Strasburgo, 8.3.2022. V., in generale, F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDUE*, 6 aprile 2022; B. MICUCCI, *La direttiva RED II tra novità e conferme*, in *Annali AISDUE*, 2022, p. 631 ss., 638 ss.

³⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, del 18.5.2022, Bruxelles, 18.5.2022, COM(2022) 230 final.

resilienza³⁵. Con la comunicazione del mese di maggio e la proposta di modifica del regolamento, la Commissione ha cercato una modalità alternativa di finanziamento al quale possono accedere gli Stati membri per fronteggiare la crisi energetica. Detto strumento prevede, infatti, che i fondi necessari per affrontare a crisi energetica, siano, almeno in parte, reperiti attraverso una diversa allocazione (nella misura del 7,5% del totale) delle risorse già attribuite agli Stati membri nell'ambito della coesione sociale e territoriale e degli altri fondi strutturali. Alla luce di questa diversa allocazione delle risorse europee disponibili, gli Stati membri sono invitati a presentare dei piani di ripresa e resilienza aggiornati. Nel caso in cui detti programmi aggiornati perseguano direttamente gli obiettivi del piano *REPowerEU*, la loro approvazione avviene secondo una procedura accelerata.

Allo stato, sulla base di un'analisi *prima facie*, non sembra che queste misure siano realmente risolutive. Innanzitutto perché queste, per risultare operative, presuppongono la previa modifica del regolamento 2021/241 in maniera corrispondente alla proposta. In secondo luogo, i nuovi piani nazionali non saranno in grado di produrre i propri effetti prima della seconda metà del 2023, a seguito della loro approvazione nel corso del prossimo semestre europeo. In terzo luogo, tutti gli interventi previsti dal piano *REPowerEU*, per produrre cambiamenti significativi, richiedono un notevole dispendio temporale: occorre infatti un certo numero di anni per produrre nuovi rigassificatori e renderli operativi, per mutare in maniera corrispondente le rotte degli approvvigionamenti e, infine, per realizzare nuove imprese operanti nel settore delle fonti rinnovabili e porle in condizione di produrre una quantità sufficiente di energia elettrica.

Insomma, le modifiche che possono essere apportate non sembrano né sufficientemente rapide, né a basso costo. Nell'insieme, esse non sembrano, quindi, di portata tale da consentire agli Stati membri di affrontare l'insieme delle sfide economiche e geopolitiche che si pongono nel momento stesso nel quale stiamo scrivendo.

Inoltre, esse appaiono di portata limitata anche sul piano contenutistico. Il dato che emerge dalla lettura combinata delle diverse comunicazioni emanate dalla commissione europea è che uno Stato possa ridiscutere la parte del piano denominata investimenti, giustificando una contrazione degli stessi; ma che, in linea di principio, non possa modificare la parte del programma che prevede l'introduzione di riforme strutturali, cioè di quegli obiettivi che dipendono eminentemente dalle raccomandazioni elaborate dalla Commissione europea per ogni singolo paese (le c.d. *country specific recommendations*), nell'ambito del semestre europeo, negli anni 2019-2020: cioè, con riferimento al momento nel quale è stato approvato il programma e sono stati presentati e approvati i singoli piani nazionali.

L'immodificabilità della parte concernente le riforme è determinata da una duplice ragione: innanzitutto perché le stesse sono funzionali rispetto ad un cambiamento complessivo del sistema economico del paese (si pensi, per fare un esempio, alla riforma della giustizia civile in Italia); in secondo luogo perché le riforme, in linea di principio, non richiedono ulteriori spese o, laddove queste siano necessarie, esse non sono in genere strettamente connesse all'aumento dei costi di determinate materie prime³⁶.

Discende da questo assetto l'ovvia constatazione che uno Stato non può ridiscutere del piano di finanziamento nel suo insieme, né degli obiettivi generali che con questo intende raggiungere. Mentre appare evidente, come la situazione economica e geopolitica sia

³⁵ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*, 2022/C 214/01, in *GUUE* C 214/1, del 31.5.2022.

³⁶ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*, cit.

completamente diversa rispetto al momento nel quale è stato approvato il programma di finanziamento. In questo contesto sarebbe necessario non limitarsi a discutere di singoli aspetti dei piani nazionali approvati nel corso del 2021, ma occorrerebbe in effetti rinegoziare il piano nel suo insieme. Se non, addirittura, prevedere un nuovo programma *Next Generation EU* per fare fronte alla pluralità delle sfide che si pongono davanti a noi nell'immediato futuro.

Ovviamente, la soluzione ideale consisterebbe proprio nel proporre un rinnovato programma di finanziamento³⁷. Ma questa strada – a Trattati esistenti – non sembra percorribile. La ragione dipende dall'assetto strutturale dell'ordinamento europeo e della politica economica in generale. Essa è stata, infatti, bene esplicitata dalla Corte costituzionale federale tedesca in occasione della nota decisione del 15 aprile 2021 sulle risorse proprie³⁸.

Per maggiore chiarezza espositiva vale la pena di riportare per esteso il relativo passaggio: «...i fondi in questione devono essere utilizzati esclusivamente per affrontare le conseguenze della crisi COVID-19... A tale riguardo, la Corte costituzionale federale dovrà verificare... se la decisione sulle risorse proprie del 2020 possa portare alla creazione di strumenti permanenti che equivalgono essenzialmente a un'assunzione di responsabilità per le decisioni di altri Stati membri...»³⁹. In altri termini, nell'attuale assetto dell'ordinamento europeo, il programma non è riproducibile perché questo non risulta compatibile con la c.d. *bail-out clause* di cui all'articolo 125 TFEU. Ove non ci si attendesse a questo assetto, il programma non sarebbe più un sostegno per realizzare riforme, ma corrisponderebbe ad un vero e proprio accollo del debito degli Stati membri, espressamente vietato dal diritto primario⁴⁰. A prescindere dai rilievi giuridici, è d'altro canto verosimile pensare che la stessa capacità di finanziamento della Commissione sui mercati abbia raggiunto un livello di saturazione, al punto che la stessa non possa essere utilizzata nuovamente, se non a costo di un consistente aumento dei tassi di interesse richiesto dal mercato.

³⁷ Per questa ragione due commissari hanno proposto di ricorrere ad uno strumento sul modello del regolamento *SURE* per fronteggiare l'aumento dei costi dell'energia (v. la lettera a firma di T. BRETON e P. GENTILONI, *Uno strumento comune contro la crisi energetica*, pubblicata dal *Corriere della sera*, del 4.10.2022, p. 5).

³⁸ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021, 2 BvR 547/21, reperibile sul sito della Corte (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/04/rs20210415_2bvr054721.html).

³⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. April 2021, 2 BvR 547/21, cit., par. 103: «Dabei wird insbesondere zu prüfen sein, ob durch den Eigenmittelbeschluss 2020 dauerhaft Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, ob dadurch Verpflichtungen entstehen können, die für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages von struktureller Bedeutung sind, ob gewährleistet ist und ob gesichert ist, dass ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht».

⁴⁰ La Corte di giustizia ebbe infatti a precisare, nella nota sentenza *Pringle*, che il MES non costituiva alcuna violazione del divieto di *bail-out*, di cui all'art. 125 TFEU, perché il Trattato istitutivo non proibiva l'erogazione di prestiti soggetti all'obbligo di rimborso. Si può infatti leggere in detta decisione che: «la concessione di un'assistenza finanziaria ad un membro del MES, sotto forma di *linea di credito*, conformemente all'articolo 14 del Trattato MES, o sotto *forma di prestiti*, conformemente agli articoli 15 e 16 dello stesso Trattato, non comporta affatto che il MES si farà carico del debito dello Stato membro beneficiario. Al contrario, siffatta assistenza conduce a creare per quest'ultimo, il quale resta, per quanto riguarda i debiti esistenti, responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, un nuovo debito nei confronti del MES. Va rilevato a tal fine che, conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, del Trattato MES, qualsiasi assistenza finanziaria concessa sul fondamento degli articoli 14-16 di quest'ultimo *deve essere rimborsata* al MES dallo Stato membro beneficiario e che, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, di detto trattato, l'importo da rimborsare è *maggiorato con un margine adeguato*» (sentenza del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2012:756, punti 139-140, corsivi aggiunti).

A prescindere poi dalle valutazioni che attengono alla capacità europea di reperire risorse economiche sul mercato dei capitali, per il nostro paese, una modifica di vasta portata del programma appare, di fatto, inattuabile per una serie di ragioni empiriche. Perché l'Italia, a differenza di altri paesi beneficiari, ha chiesto all'Europa tutta la somma disponibile, ovvero sia le sovvenzioni a fondo perduto, sia i prestiti. In questo contesto, la “scommessa” effettuata dal Governo, all'epoca presieduto da Mario Draghi, è consistita nell'ipotizzare un tasso di crescita così elevato da recuperare e superare sia il debito pubblico già esistente, sia l'aumento di questo necessario per realizzare tutte le attività richieste dal PNRR. Questo assetto determina innanzitutto una conseguenza per il nostro Paese ovvero l'impossibilità di accedere ad una quota residua di prestiti per modificare il proprio PNRR proprio alla luce delle mutate circostanze.

Ma soprattutto, il limite maggiore ad una modifica di vasta portata del PNRR italiano, è rappresentato dal livello del debito pubblico. In sintesi, per poter rispettare il programma a suo tempo concordato con la Commissione, l'Italia deve essere particolarmente attenta all'impatto che le sue azioni suscitano nei confronti degli investitori e sull'attrattività che il paese esercita sul mercato dei capitali⁴¹. È infatti agevole supporre che, nel caso in cui l'Italia non rispetti gli impegni assunti con la Commissione europea, ed in particolare laddove ometta di attuare le riforme che la Commissione sollecita da anni, questo determinerebbe una fuga degli investitori, per evitare un rischio di default del paese⁴².

A ciò si aggiunga che il rispetto del PNRR a suo tempo presentato è una condizione necessaria per potere accedere, laddove possa rendersi necessario, al c.d. “scudo antispread” apprestato dalla Banca centrale europea. Questo strumento (denominato TPI: *Transmission Protection Instrument*) è stato recentemente creato dalla BCE, in occasione della riunione del Consiglio direttivo del mese di luglio 2022, proprio per fare fronte all'aumento del tasso di interesse sui titoli di Stato di alcuni paesi ed evitare che gli attacchi speculativi nei confronti di un paese blocchino la trasmissione monetaria all'interno dell'eurozona. Tra le condizioni per l'attivazione di questo strumento di intervento straordinario, vi è, tra l'altro, proprio il rispetto del piano di ripresa e di resilienza a suo tempo concordato⁴³.

⁴¹ V. le preoccupazioni espresse da M. MESSORI, *Non solo opportunità. Alcuni punti deboli del PNRR italiano*, *Luiss Policy Brief* n. 42/2021, consultabile al sito <https://sog.luiss.it/it/news/2021/11/29/policy-brief-non-solo-opportunita-alcuni-punti-deboli-del-pnrr-italiano>: «Se tale ingente ammontare di risorse sarà effettivamente erogato dalla UE (per la parte di sua competenza) ma non sarà utilizzato dall'Italia in modo efficace ed efficiente, dopo il 2023 il rischio è di ritrovarsi con un Paese che sarà ancora più indebitato ma che non avrà rafforzato il proprio tasso potenziale di crescita. Questa eventualità è molto preoccupante perché, in quell'anno, verranno reintrodotti – pur se in forma rivista – le regole fiscali europee riguardanti i bilanci nazionali e vi sarà un rallentamento (se non un cambiamento di segno) nella politica monetaria espansiva attuata negli ultimi sette anni dalla Banca centrale europea. Ciò rende ancora più necessario superare la prima criticità del PNRR italiano, che è stata segnalata alla fine del precedente paragrafo; e richiede l'individuazione di un punto di equilibrio fra sostegno alla crescita economica e riequilibrio dei conti pubblici, così da evitare che la dinamica del debito e della spesa pubblica si configurino come un secondo fattore di criticità».

⁴² In questo senso v. L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR*, cit., p. 15 s.

⁴³ Le condizioni per accedere al TPI (che in pratica consiste in un acquisto di titoli sul mercato secondario, con la specifica finalità di fermare gli attacchi speculativi) sono quattro: «(1) compliance with the EU fiscal framework: not being subject to an excessive deficit procedure (EDP), or not being assessed as having failed to take effective action in response to an EU Council recommendation under Article 126(7) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU); (2) absence of severe macroeconomic imbalances: not being subject to an excessive imbalance procedure (EIP) or not being assessed as having failed to take the recommended corrective action related to an EU Council recommendation under Article 121(4) TFEU; (3) fiscal sustainability: in ascertaining that the trajectory of public debt is sustainable, the Governing Council will take into account, where available, the debt sustainability analyses by the European Commission, the European

Quindi, al di là dei problemi giuridici, è proprio la stretta interconnessione esistente tra il livello di indebitamento, gli esiti attesi dall'attuazione del PNRR e la possibilità di fare ricorso agli strumenti antispread previsti dalla Banca centrale, che determina, almeno per il nostro paese, una tendenziale rigidità del programma finanziario concordato con la Commissione.

5. Ma il programma aiuta veramente i giovani?

Ultima questione è capire se il programma, evocativamente denominato *Next Generation EU*, sia veramente concepito per le necessità concrete dei giovani che stanno attualmente studiando e che saranno immessi nel mondo del lavoro nel corso dei prossimi anni.

Il punto è che l'idea di fondo del programma è, in definitiva, la stessa che ha caratterizzato l'evoluzione del diritto dell'Unione europea: ovvero, realizzare riforme in senso liberista dei mercati, sul presupposto che questo assetto favorisca, in maniera quasi automatica, una migliore allocazione delle risorse e, in definitiva, un incremento del benessere della società. Anche il programma in esame, in definitiva, si fonda sull'idea che una maggiore crescita dell'industria legata all'ambiente e di quella digitale produca dei benefici in termini di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

È evidente infatti che anche la c.d. “transizione ecologica”, sia, di fondo, una scelta in senso capitalistico⁴⁴. In definitiva, gli stessi strumenti di attuazione del programma si fondano su questo obiettivo mediato: aumento della produzione in tecnologie ecocompatibili, come fattore di crescita.

D'altro canto, lo stesso art. 16, del reg. 2021/241, stabilisce la quantità di risorse che dovranno essere allocate alla digitalizzazione (20%, delle risorse) e alla transizione ecologica (37%), mentre non prevede espressamente quante e quali risorse dovranno essere dedicate

Stability Mechanism, the International Monetary Fund and other institutions, together with the ECB's internal analysis; (4) sound and sustainable macroeconomic policies: complying with the commitments submitted in the recovery and resilience plans for the Recovery and Resilience Facility and with the European Commission's country-specific recommendations in the fiscal sphere under the European Semester» (v. il *Press release* del 21 luglio 2022, consultabile al sito <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html>). In particolare, diverse perplessità ha suscitato il terzo punto, quello sulla sostenibilità del debito, che presenta evidentemente un carattere fortemente discrezionale (v. A. BAGLIONI, *Scudo anti-spread: bisognerà meritarselo*, reperibile al sito <https://www.lavoce.info/archives/96350/scudo-anti-spread-bisognerà-meritarselo/>).

⁴⁴ Se questa idea di fondo sia realmente compatibile con la tutela dell'ambiente non è chiaro: «La crescita verde...non è altro che il salvatore del capitalismo. La crescita verde è...migliore tecnologia, più innovazione, maggiore efficienza» (I. JACKSON, *Post crescita*, Bologna, 2022, p. 73). Questo assetto si basa sull'idea del c.d. “disaccoppiamento relativo”, che si fonda sulla constatazione che, per ogni euro (dollaro, nello studio originario) di produzione, è scesa la quantità di carbonio prodotta. Ma questo significa che, per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 (enunciato nell'ambito di svariati programmi europei e, da ultimo, posto a fondamento del c.d. *Green deal*), e al contempo perseguire la crescita economica, dobbiamo ancora inventare le tecnologie che ci consentiranno di raggiungere l'obiettivo. L'alternativa è, ovviamente, solo una: altrimenti bisogna diminuire la produzione. Anzi, da più parti si ritiene che solo fermare immediatamente lo sfruttamento dei combustibili fossili possa consentire di salvare il clima (v. il noto rapporto di D. CARRINGTON, M. TAYLOR, *Revealed: the 'carbon bombs' set to trigger catastrophic climate breakdown*, consultabile al sito <https://www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2022/may/11/fossil-fuel-carbon-bombs-climate-breakdown-oil-gas>).

alle politiche giovanili. È anzi agevole notare come il restante 43% delle risorse disponibili, nei singoli paesi, dovrà essere comprensivo di quattro obiettivi, che vengono considerati cumulativamente e non in maniera specifica come i primi due⁴⁵. In altri termini, mentre è prevista la quantità di risorse da impiegare per i primi due obiettivi, gli altri quattro sono considerati tutti insieme e solo congiuntamente viene stabilita la quota percentuale di investimenti. In questo contesto, sono i singoli Stati che devono decidere, nell'ambito della sfera di discrezionalità loro riservata, quale percentuale delle risorse allocheranno alle politiche di formazione e di sostegno ai giovani.

D'altro canto, i giovani non sono neppure espressamente menzionati nel novero delle finalità generali del programma. Questo assetto appare confermato anche dall'analisi delle fonti normative di diritto derivato emanate dalle istituzioni europee per dare attuazione al programma. In via esemplificativa, i giovani non sono ad esempio espressamente menzionati nell'ambito dei considerando, né nel testo normativo, del regolamento che istituisce il fondo per la ripresa e la resilienza⁴⁶; e laddove essi lo sono, in genere, sono inclusi in maniera orizzontale nell'ambito di uno dei sei pilastri sui quali si fonda il programma *Next Generation EU*⁴⁷.

Naturalmente, questo assetto non impedirebbe agli Stati membri di prevedere, nei rispettivi piani nazionali di ripresa e di resilienza, specifici fondi per i giovani. Tuttavia, gli stessi piani nazionali, ad un primo esame, appaiono alquanto deludenti circa il profilo delle risorse che vengono dedicate ai giovani e alle politiche giovanili.

In via esemplificativa, a proposito del piano italiano, è stato notato come: «poco spazio di attenzione (...) ha avuto il tema delle nuove generazioni...la realtà dei *neet* (i giovani che non studiano e non lavorano); la necessità di aggredire la disoccupazione giovanile; la promozione di una spinta per le politiche di istruzione e valorizzazione delle competenze; la centralità per l'investimento e il sostegno per il talent giovanile»⁴⁸.

⁴⁵ Le risorse residue, devono essere infatti allocate ai quattro seguenti quattro pilastri: Crescita sostenibile e inclusiva; Coesione sociale e territoriale; Salute; Politiche per la prossima generazione: l'infanzia e i giovani.

⁴⁶ V., in particolare, il Considerando 7, del regolamento 2020/2094, che istituisce uno strumento per la ripresa, cit.: «Il sostegno fornito nell'ambito dello strumento istituito dal presente regolamento («strumento») dovrebbe concentrarsi in particolare sulle misure volte a ripristinare i mercati del lavoro e la protezione sociale, nonché i sistemi sanitari, a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e favorirne la transizione verso un'economia verde e digitale, a prestare sostegno alle imprese penalizzate dall'impatto della crisi COVID-19, in particolare le piccole e medie imprese, e agli investimenti in attività essenziali per il rafforzamento della crescita sostenibile nell'Unione». E neppure nel testo normativo di detto regolamento si prevedono espressamente misure per i giovani. Nella specie, l'art. 1, del reg. 2020/2094, non prevede espressamente sostegni alle politiche per le future generazioni: «a) misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro; ... c) misure a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi COVID-19; d) misure a favore della ricerca e dell'innovazione in risposta alla crisi COVID-19; e) misure per migliorare il livello di preparazione dell'Unione alle crisi...; f) misure volte a garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra...; g) ...sull'agricoltura e lo sviluppo rurale».

⁴⁷ L'art. 3, par. 1, lett. f), del regolamento 2021/241, cit., prevede espressamente che: «L'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri:f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze». Quindi, le politiche giovanili sono considerate in maniera orizzontale nell'ambito dei sei pilastri del piano, senza che siano previste in maniera specifica le risorse da allocare a questo scopo.

⁴⁸ V. G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, 2022, p. 171 s. V., inoltre G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 145: «L'ultima bizzarria del nostro Recovery si manifesta nell'aver prestato attenzione ai giovani fino a quando sono in età infantile, ne sia prova l'incremento del 33% degli asili nido; è lecito chiedersi perché il Recovery li abbia

Il caso italiano non è peraltro isolato. In definitiva, una lettura dei vari piani nazionali di ripresa e di resilienza, conferma che le risorse per i giovani sono, con poche eccezioni, sostanzialmente deficitarie⁴⁹. La conclusione più logica è che il programma, che dovrebbe essere concepito per la prossima generazione di europei, di fatto non tutela adeguatamente i giovani, ovvero proprio coloro che ne dovrebbero essere i maggiori beneficiari e che comunque sono chiamati a sostenerne i costi.

E tutto ciò a fronte di un aumento del debito pubblico nazionale che sarà determinato anche dalla necessità di restituire i debiti contratti con l'Europa proprio per l'attuazione del programma. Taluni paesi, tra i quali l'Italia, hanno infatti assunto una quota rilevante di debiti, che, per espressa previsione, dovranno essere ripagati al più tardi entro il 31 dicembre 2058. Come è evidente, questi debiti peseranno proprio sulla generazione che sta ora completando la propria preparazione e che si sta affacciando al mondo del lavoro⁵⁰. In questo contesto sarebbe forse stato più ragionevole introdurre investimenti a favore di detta generazione, piuttosto che ipotizzare soluzioni che produrranno i propri frutti solo nel lungo periodo. Certo, la transizione ecologica e digitale aiuterà indubbiamente le generazioni future, ma si avverte un po' la sensazione che il cambiamento indotto sia lento, a fronte di un sostanziale peggioramento della situazione economica nell'immediato futuro.

6. In conclusione

Volendo sintetizzare gli elementi in nostro possesso, si può dire che il programma *Next Generation EU* presenta taluni vizi strutturali: si tratta evidentemente di conseguenze in parte spiegabili con la fretta con la quale è stato concepito; ovvero discendenti da una determinata configurazione dell'ordinamento europeo.

In estrema sintesi, i problemi che abbiamo identificato sono essenzialmente tre. Il primo è rappresentato dalla scarsa partecipazione delle assemblee parlamentari all'elaborazione del programma e alla definizione degli obiettivi.

Il secondo è compendabile in una scarsa flessibilità del programma e nella conseguente rigidità dello stesso a fronte dei mutamenti sociali ed economici di estrema rilevanza indotti dall'aumento dei prezzi delle materie prime e dalla sopravvenuta scarsità di talune risorse energetiche.

Da ultimo, il programma risulta non equilibrato sul piano della c.d. solidarietà intergenerazionale. Si ha infatti l'impressione che noi stiamo chiedendo alla prossima generazione di subire solo le conseguenze nefaste dell'aumento del debito, ma non stiamo loro offrendo dei miglioramenti sostanziali, che verranno verosimilmente percepiti solo in

presi in carico da fanciulli per abbandonarli superata l'adolescenza, quando cioè il loro percorso di crescita evolutiva era ancora in corso».

⁴⁹ V. i dati riportati da L. MONTI, *Nel Recovery Plan mancano le politiche per i giovani*, 19.4.2021, consultabile al sito <https://www.lavoce.info/archives/73699/nel-recovery-plan-mancano-le-politiche-per-i-giovani/>.

⁵⁰ Debito che diverrebbe ancora più insostenibile se il nostro paese entrasse in una fase recessiva. Peraltro alcuni indicatori economici, quali l'ammontare complessivo del debito pubblico (2,770 miliardi), l'aumento del prezzo unico dell'energia (772%), l'inflazione su base annua (8,4%, nel mese di agosto 2022), il peggioramento delle stime del PIL nel 2023, almeno secondo la valutazione di alcune agenzie di rating (-0,7%, secondo Fitch), il saldo commerciale nel primo semestre di quest'anno (14 miliardi di Euro in meno), non lasciano ben sperare in una rapida ripresa della situazione economica (v. L. ORLANDO, *Inflazione, ordinativi e tassi: tutti gli indici di un paese in frenata*, il *Sole 24 Ore*, 26 settembre 2022, p. s).

un tempo più remoto.

Se vogliamo giungere ad una conclusione, possiamo dire che il programma ha voluto cercare di indurre un cambio di rotta alla conduzione della politica economica europea, che spetta tuttora ai singoli Stati membri, senza al contempo prevedere una modifica strutturale dell'ordinamento sovranazionale e finendo, in conseguenza di questa scelta, per rimanere imbrigliato nell'assetto della politica economica e monetaria disegnato a Maastricht. In altri termini, il programma prova a mutare la concezione ed il funzionamento della politica economica europea, ma lo fa portandosi dietro i difetti che la politica economica e monetaria presenta da lungo tempo: scarsa partecipazione democratica, separazione artificiale tra la politica economica e quella monetaria, mancanza di effettivi poteri sanzionatori, meccanismi istituzionali di fatto incapaci di assumere decisioni rilevanti entro tempi ragionevoli.