



Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?

Francesco Costamagna*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. La politica economica nei Trattati: limiti quantitativi e coordinamento delle politiche nazionali. – 3. Il tentativo di rafforzare la dimensione qualitativa facendo leva su quella quantitativa: il Semestre europeo. – 4. Il salto di qualità (sempre nei confronti degli Stati più deboli): i programmi di assistenza finanziaria e la politica di condizionalità. – 5. La condizionalità nel Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza tra continuità e discontinuità. - 6. Priorità della politica economica e spazi di democrazia: un rapporto difficile. - 7. Considerazioni conclusive.

1. L’adozione del Next Generation EU (“NGEU”) è stata giustamente descritta da più parti come un momento di svolta nel processo di integrazione europea, mettendone in luce i numerosi aspetti di significativa novità. Vi è chi, nell’imminenza della sua adozione, ha addirittura parlato di momento Hamiltoniano per il processo di integrazione europea. Per quanto tale ricostruzione sia poi stata accantonata, non vi è dubbio che gli elementi di novità siano molti e

* Professore associato di diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Torino – Fellow Collegio Carlo Alberto.

sostanziali. A partire, sul lato del finanziamento, dalla creazione di uno stock di debito comune, fino ad arrivare alle modalità di erogazione delle risorse, non più solo attraverso prestiti, ma anche sovvenzioni. Si tratta di scelte che traducono in termini concreti e tangibili il concetto di solidarietà interstatale, in un periodo di estrema difficoltà come quello rappresentato dalla pandemia.

Queste brevi riflessioni si concentrano su un profilo diverso, vale a dire il contributo del NGEU alla costruzione di una politica economica comune, collocando le scelte fatte in questa occasione nel quadro della *governance* europea e provando, in questo modo, ad esaminare le ripercussioni di carattere sistemico del NGEU. Sotto questo profilo, si cercherà di mettere in luce l'esistenza di elementi che si pongono in forte continuità con il passato, insieme ad altri di maggiore novità. L'ipotesi di lavoro da cui muove l'analisi è che il NGEU contribuisca a rafforzare ulteriormente la capacità delle istituzioni europee di porre limiti qualitativi e non più solo quantitativi in materia di politica economica e che tale svolta ponga importanti questioni quanto alla democraticità dell'intero sistema.

Per altro, tale aspetto conferma come, nonostante sia stato presentato come uno strumento emergenziale adottato per fare fronte ai danni creati dalla pandemia, in realtà il NGEU abbia lo sguardo puntato sul futuro e sulle scelte di medio e lungo periodo in materia di politica economica ed industriale.

2. Come è ampiamente noto, l'Unione Economica e Monetaria ("UEM") ha una natura marcatamente asimmetrica, posto che alla creazione di una vera unione monetaria non si è accompagnata la creazione di un'unione economica altrettanto forte.

Secondo l'impianto originario, la politica economica dell'Unione si fonda su due pilastri:

- uno di natura quantitativa, apparentemente più stringente, rappresentato dal divieto di disavanzi pubblici eccessivi di cui all'articolo 126 TFUE. Il divieto ha due componenti: una riguardante il rapporto deficit/PIL e l'altra il rapporto debito/PIL;

- uno di natura qualitativa, il quale è espresso in termini molto blandi. L'art. 5 TFUE prevede, infatti, che in tale ambito gli Stati procedano semplicemente a coordinare le loro politiche economiche, prevedendo

un intervento del Consiglio finalizzato solo alla fissazione di “indirizzi di massima”. La procedura per l’adozione di detti indirizzi, e per il loro monitoraggio, è disciplinata all’articolo 121 TFUE. Disposizione che ribadisce come gli Stati debbano considerare le loro politiche economiche “una questione di interesse comune”.

3. Il Semestre è stato creato dal regolamento (UE) n. 1175/2011 relativo alla parte preventiva del PSC, riunendo all’interno di un’unica cornice diversi meccanismi di coordinamento e sorveglianza. L’aspetto più innovativo era l’operare congiunto di strumenti di coordinamento di natura soft con altri, quali le procedure per debito eccessivo o per la correzione di squilibri macroeconomici eccessivi, aventi carattere vincolante. Per questa via si voleva rafforzare la capacità delle istituzioni europee di influenzare le scelte nazionali di politica economica.

Operativamente, le indicazioni offerte dalle istituzioni europee (prima la Commissione e poi il Consiglio ECOFIN) erano contenute in raccomandazioni molto dettagliate, e non semplici “indirizzi di massima”, ma pur sempre atti soft. Anche se si tratta di raccomandazioni “rafforzate” per quegli Stati con *deficit* (o debito) eccessivi e, dunque, a rischio di procedura da parte della Commissione. In alcuni casi questa connessione ha funzionato (v. il caso della Loi Travail francese), ma, in larga misura, gli Stati hanno ignorato, o seguito in maniera parziale, le raccomandazioni adottate nell’ambito del Semestre.

La politica di condizionalità, vale a dire la scelta di condizionare l’erogazione dei fondi di assistenza all’impegno da parte degli Stati beneficiari di adottare riforme strutturali, il cui contenuto viene negoziato con le istituzioni UE, ha costituito una caratteristica strutturale di tutti i programmi di assistenza finanziaria. La “condizionalità rigorosa” – per molto tempo intesa come austerità - è stata codificata all’art. 136 TFUE ed è stata considerata un obbligo per garantire la compatibilità degli interventi di assistenza finanziaria con l’art. 125 TFUE nella sentenza *Pringle*.

4. La politica di condizionalità ha enormemente aumentato la capacità delle istituzioni europee, e soprattutto della Commissione, di

condizionare le scelte di politica economica a livello nazionale, almeno per ciò che riguarda i Paesi più deboli. Tale capacità varia, infatti, in base allo squilibrio nei rapporti di forza tra chi controlla le risorse e chi ha bisogno delle stesse per espletare le sue funzioni. Nel quadro dei programmi di assistenza finanziaria, tale capacità è stata ulteriormente rafforzata facendo ricorso a strumenti giuridici esterni all'ordinamento dell'UE, alle sue logiche e alle sue garanzie. Ciò si è tradotto nell'adozione di riforme strutturali nel cui ambito i diritti sociali, e i meccanismi nazionali preposti alla loro realizzazione, sono stati considerati come costi da ridurre al fine di perseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio o fattori produttivi la cui funzione primaria era contribuire al miglioramento della competitività del Paese a livello internazionale. Obiettivo quest'ultimo che è stato perseguito, ad esempio, attraverso l'ulteriore precarizzazione del mercato del lavoro, costi da ridurre i costi a carico delle imprese. La scelta di procedere in questo senso non solo non ha contribuito a migliorare la situazione dei Paesi destinatari degli interventi di assistenza finanziaria, ma ha grandemente danneggiato il processo di integrazione europeo e le sue prospettive di sviluppo.

5. L'erogazione di gran parte delle risorse del NGEU – circa 672 miliardi di euro – avviene sotto forma di sovvenzioni e prestiti, per il tramite del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Il Dispositivo è stato istituito dal regolamento 2021/241, il quale è stato adottato sulla base dell'art. 175(3) TFUE. La disposizione, collocata nel Titolo sulla coesione, economica, sociale e territoriale, consente a Parlamento e Consiglio di adottare “misure specifiche” al di fuori dei Fondi strutturali. La scelta della base giuridica è significativa sotto diversi punti di vista.

In prima battuta, essa segna una netta presa di distanza rispetto all'impostazione di politica economica che aveva ispirato l'assistenza finanziaria in occasione della precedente crisi, la quale aveva quale obiettivo assicurare la stabilità finanziaria anche a costo di mettere a rischio la coesione sociale. Come evidenziato dall'avv. gen. Bot nelle conclusioni relative alla causa *Parlamento c. Consiglio* (C-166/07), aveva evidenziato “la politica di coesione si definisc[a] come un meccanismo di riequilibrio e di redistribuzione tra gli Stati membri.

Essa è inoltre espressione di una solidarietà tra questi ultimi e i tra loro popoli”.

In secondo luogo, la scelta conferma la necessità di andare oltre al Titolo del Trattato sulla politica economica alla ricerca di basi giuridiche alternative per il completamento dell’unione economica. L’art. 175(3) TFUE costituisce un’opzione interessante in questo senso, stante l’indeterminatezza della nozione di “misure specifiche” adottabili dal legislatore.

Il funzionamento del Dispositivo segue una procedura complessa e caratterizzata dalla compresenza di istanze sovranazionali e intergovernative. Per beneficiare di sovvenzioni o prestiti, ogni Stato membro ha dovuto presentare un Piano per la ripresa e la resilienza. Il Piano è stato redatto seguendo le raccomandazioni specifiche adottate nel contesto del Semestre europeo, nonché al fine di rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica dello Stato membro. A tali obiettivi si aggiungeva l’effettivo contributo alla transizione verde e digitale. Il Piano è, dapprima, valutato dalla Commissione e, successivamente, approvato a maggioranza qualificata dal Consiglio attraverso l’adozione di una decisione di esecuzione. Tale ultimo passaggio è stato introdotto dal Consiglio europeo del luglio 2020: nella proposta originaria, infatti, la Commissione si era riservata il potere di approvare i Piani nazionali, ma la soluzione era stata avversata dagli Stati membri frugali che ritenevano che ciascuno Stato membro dovesse avere un diritto di veto. La soluzione adottata è un compromesso tra le diverse istanze, evitando il requisito dell’unanimità, ma prevedendo che la questione sia decisa da un’istanza intergovernativa.

La Commissione deve controllare il raggiungimento degli obiettivi intermedi previsti dai Piani da cui dipende l’erogazione delle tranche successive. Alla verifica partecipa anche il Comitato economico e finanziario che dovrà adottare un parere sulla condotta degli Stati membri. La valutazione potrà essere positiva solo se il Comitato avrà emesso un parere favorevole. Ancora su pressione degli Stati membri frugali, il Consiglio europeo del luglio 2020 aveva introdotto una sorta di freno di emergenza: se uno o più Stati membri avessero ritenuto che lo Stato membro sotto esame si fosse discostato in modo grave dal perseguimento degli obiettivi intermedi o finali del Piano, la questione

poteva essere deferita al Consiglio europeo e la Commissione avrebbe dovuto attenderne la valutazione prima di procedere con la relativa decisione. Sebbene ancora richiamato al considerando n. 52 del reg. (UE) n. 2021/241, tale possibilità non è stata inserita nella parte normativa del regolamento: l'art. 24(10) reg. (UE) n. 2021/241 si limita infatti a prevedere che «[i]n presenza di circostanze eccezionali, l'adozione della decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario [o] del prestito (...) può essere rinviata fino a tre mesi». Si tratta, probabilmente, di un opportuno tentativo da parte di Consiglio e Parlamento di ridurre la portata pratica di tale aggravio procedurale, dal sapore marcatamente intergovernativo. Potrebbe quindi spettare alla Corte di giustizia chiarire se le «circostanze eccezionali» di cui all'art. 24(10) reg. (UE) n. 2021/241 corrispondono all'eventuale attivazione del freno di emergenza menzionato dal considerando n. 52 del medesimo Regolamento.

Il meccanismo riproduce la logica della condizionalità, vale a dire quella che è stata efficacemente descritta “cash-for-reforms approach”. Logica che, per altro, non è affatto estranea ai Fondi strutturali e che era alla base di due proposte avanzate dalla Commissione prima dello scoppio della pandemia, le quali erano anch'esse fondate sull'articolo 175(3) TFUE. Si tratta in particolare, del Programma di sostegno alle riforme (Proposta del 2018 – COM(2018) 391 def) e lo Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività del 2019. Proposte mai adottate e che, in ogni caso, avrebbero avuto una capacità finanziaria di molto inferiore a quella del NGEU.

Rispetto alla condizionalità nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria, quella del NGEU presenta importanti profili di novità e discontinuità. In particolare:

- dal punto di vista istituzionale, il meccanismo è stato creato e opera all'interno dell'ordinamento dell'Unione e, dunque, dovendo rispettare le norme in materia di diritti fondamentali
- dal punto di vista sostanziale, come si è già accennato in precedenza, si è abbandonata l'idea che condizionalità debba necessariamente significare austerità.

6. Restano, però, alcuni aspetti che suscitano non poche perplessità e preoccupazioni. In particolare, ci si domanda se l'ennesimo

potenziamento di quella che abbiamo definito la dimensione qualitativa dell'intervento delle istituzioni europee in materia di politica economica, vale a dire la loro capacità di influenzare le scelte adottate dai governi nazionali, sia compatibile con il mantenimento di un approccio fortemente tecnocratico e dominato dal potere esecutivo, a discapito degli organi rappresentativi dei cittadini.

Quanto al primo aspetto, la sensazione è che le tanto agognate riforme strutturali siano considerate, anche in questa circostanza, come il risultato di un esperimento scientifico¹ più che come l'esito di un dibattito politico nel quale confluiscono posizioni divergenti e si cerca un punto di convergenza frutto di compromessi tra le parti. Gli obiettivi prescelti sembrano essere considerati 'giusti', quasi fossero i risultati di un'operazione matematica correttamente eseguita.

Vi è, poi, un ulteriore profilo problematico, riguardante la selezione delle priorità alle quali devono tendere le riforme previste dagli Stati membri nei loro Piani nazionali. Così come previsto nel Preambolo del Regolamento istitutivo del Dispositivo – e ribadito dall'articolo 16 del Regolamento stesso, disposizione che impone alla Commissione di presentare una relazione di riesame entro il 31 luglio 2022 – gli Stati erano tenuti a prevedere che almeno il 37% delle risorse fosse investito in progetti che contribuiscono alla transizione verde, mentre il 20% per la transizione digitale. Senza, ovviamente, voler in alcun modo mettere in dubbio l'importanza e l'urgenza di questi obiettivi, non solo per il futuro del processo di integrazione europea, ma dell'umanità intera - occorre, però, segnalare come gli stessi siano divenuti gli obiettivi prioritari del NGEU solo su iniziativa della Commissione, senza un vero dibattito democratico. La transizione digitale e quella verde sono, infatti, passati dall'essere le priorità del programma di lavoro presentato a gennaio 2020 dalla Commissione, un documento attraverso il quale l'istituzione dichiara quali siano le finalità che intende perseguire nell'esercizio dei poteri conferitile dai Trattati, ad obiettivi fondamentali del più importante pacchetto finanziario mai messo in campo dell'UE. I due obiettivi erano presenti nella proposta di NGEU presentata dalla Commissione a maggio 2020 e non risulta che vi sia

¹ Si veda, a tale riguardo, l'articolo 19 del Regolamento 2021/241, relativo alla valutazione dei Piani nazionali da parte della Commissione.

mai stato alcun dibattito sulla loro individuazione o sull'opportunità di affiancarne altri, ugualmente urgenti in questo periodo di crisi, quale, ad esempio, la crescente disegualianza economica e sociale che si registra all'interno degli Stati membri.

Tale stato delle cose è particolarmente problematico in ragione dell'impatto che le scelte adottate a livello nazionale hanno sullo sviluppo della politica economica ed industriale a livello nazionale (soprattutto per i Paesi che più hanno necessità di ricevere i fondi del NGEU – impatto asimmetrico) e della pervasività di tale incidenza. Le riforme strutturali che gli Stati si sono impegnati ad attuare toccano una serie molto ampia di ambiti e settori, andando dalla riforma della giustizia e del catasto alla riforma della pubblica amministrazione e agli investimenti infrastrutturali. Ambiti, per altro, che rientrano in larga misura nelle competenze esclusive degli Stati membri.

Quanto precede si connette con la perdurante marginalizzazione del Parlamento europeo, per ciò che riguarda la valutazione dei Piani e la gestione delle risorse del NGEU. Marginalizzazione che può considerarsi, almeno in una certa misura, autoimposta visto che l'atto è stato adottato secondo la procedura legislativa ordinaria. Il coinvolgimento del Parlamento si ha solo nell'ambito del dialogo interistituzionale di cui all'articolo 26 del regolamento 2021/241. Si ritiene che si sarebbe potuto fare di più, anche se una parte consistente delle risorse assegnate al Dispositivo – quella destinata a essere erogata sotto forma di sovvenzioni (312 miliardi di euro) – non sono parte del budget UE e, quindi, soggetto al controllo parlamentare, ma sono entrate con destinazione specifica esterna ai fini dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento finanziario.

7. In conclusione, si ritiene che il NGEU contribuisca al potenziamento della capacità delle istituzioni UE - e, in particolare, della Commissione - di intervenire nelle scelte di politica economica degli Stati attraverso il meccanismo della condizionalità (e della rilevanza dei fondi messi in campo). In questo senso, esso costituisce un passo un ulteriore verso la costruzione di una politica economica comune, pur in assenza di modifiche dei Trattati. Tale passaggio è avvenuto attraverso un utilizzo più generalizzato della condizionalità, subordinando l'erogazione delle risorse all'adozione da parte degli Stati

di una serie di riforme strutturali funzionali al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Rispetto al passato, vi sono importanti elementi di novità, i quali vanno salutati con favore. Dal punto di vista istituzionale, si tratta di meccanismi creati all'interno dell'ordinamento dell'Unione e, dunque, soggetti ai limiti e alle garanzie da questo previsti. Dal punto di vista sostanziale, il NGEU segna finalmente la rottura del legame, che qualcuno riteneva necessario, tra condizionalità ed austerità. Come dimostra anche la scelta della base giuridica per l'istituzione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, vale a dire l'articolo 175.3 TFUE, il nuovo meccanismo riconosce al principio di solidarietà un ruolo incomparabilmente più importante rispetto ai programmi di assistenza finanziaria del passato. L'analisi ha, però, dimostrato come rimangano alcuni aspetti che suscitino maggiori preoccupazioni. In particolare, il rafforzamento delle capacità delle istituzioni europee di influenzare, quando non determinare, le scelte di politica economica adottate a livello nazionale non è stato accompagnato da alcuna modifica del quadro istituzionale, né da un rafforzamento della democraticità delle decisioni assunte, lasciando uno spazio ancora più ampio al potere esecutivo, sia a livello sovranazionale, sia - e non è, evidentemente, una colpa attribuibile al diritto dell'UE - a livello nazionale.