



Rivista N°: 2/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 22/05/2021

AUTORE: Maria Chiara Girardi*

IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NEL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DEL *NEXT GENERATION EU*

Sommario: 1. Premessa metodologica: le categorie giuridiche oggetto dell'analisi – 2. Limiti e patologie del circuito rappresentativo sovranazionale – 3. Debolezza del modello costituzionale europeo e primato della tecnocrazia nelle politiche economiche e monetarie – 4. Le misure introdotte dall'Unione europea per fronteggiare la crisi sanitaria: cenni – 4.1. Segue. Il procedimento di approvazione del Next Generation EU – 5. Conclusioni. L'emergenza sanitaria tra solidarietà e diseguaglianze.

1. Premessa metodologica: le categorie giuridiche oggetto dell'analisi

Il presente contributo analizza le recenti dinamiche del procedimento di approvazione del c.d. *Next Generation EU* (noto come *Recovery fund*). In particolare, si intende ricostruire il ruolo svolto dal Parlamento europeo in questa complessa vicenda¹ - istituzionale e politica -, per comprendere, più in generale, che peso abbia avuto l'organo rappresentativo nel fronteggiare l'emergenza da Covid-19.

Tale tematica consente di studiare le modalità della produzione normativa messe specificamente in campo dagli organi dell'Unione nel caso di specie, nonché di studiare le dinamiche politico-istituzionali che hanno connotato la relazione tra questi organi - e tra essi e gli Stati membri - ossia, in sostanza, le interrelazioni funzionali e strutturali tra forma di governo e sistema delle fonti.

Si tratta, più nel merito, di ricostruire le fasi e le sedi attraverso cui si è prodotto questo articolato processo decisionale, e di considerare quale ruolo abbia ricoperto (e quale ruolo potrà assumere) il Parlamento europeo, nel tentativo di stabilire se e in che misura il caso

* Dottoranda in Diritti umani: teoria, storia e prassi – Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Sul tema, da ultimo, ampiamente, F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, Cedam, in corso di pubblicazione.

del *Next Generation EU* sia collocabile in una linea di continuità o di discontinuità con le tendenze del modello legislativo europeo.

Dalla Risoluzione 2020/2732(RSP) del 23 luglio 2020, approvata dall'Europarlamento sul *Next Generation EU*, emerge, infatti, la necessità che l'organo rappresentativo partecipi attivamente - anche in fase ascendente - alle decisioni politiche assunte per fronteggiare l'emergenza. Se è vero che il *Next Generation EU* è stato approvato dal Parlamento europeo - e gli Stati membri dovranno ora presentare i piani nazionali per l'utilizzo delle rispettive risorse -, d'altra parte l'organo rappresentativo europeo pretende di essere coinvolto maggiormente in tutte le fasi, per assicurare un controllo democratico della procedura.

Pertanto, dallo studio del caso di specie, si intende muovere per ritornare a riflettere sul ruolo del Parlamento europeo nell'ordinamento dell'Unione, per rispondere – o solo provare a interrogarsi nuovamente – su alcuni temi tradizionali connessi alle funzioni legislative e, in particolare, alla rappresentanza democratica in Europa, per comprendere se essa possa svolgere un ruolo centrale nella determinazione dell'indirizzo politico.

Quali insegnamenti è possibile trarre dall'emergenza sanitaria per guardare alle sfide che il Parlamento europeo, rappresentativo della sovranità popolare, deve affrontare?

Possono venire in rilievo tematiche di straordinaria importanza, su cui si intenderà compiere qualche ulteriore tentativo di indagine, a partire dal tema della forma di governo dell'Unione europea² e dei diversi problemi connessi al *deficit* di democraticità³ delle decisioni assunte in sede sovranazionale, nonché del difficile raccordo tra le istituzioni europee e i cittadini.

Si tratta di interrogativi complessi, che, tuttavia, trovano qualche rinnovata ragione di interesse alla luce del modello legislativo di emergenza che a livello interno e a livello europeo si è andato imponendo. La narrazione dei risultati politici ottenuti in sede europea, infatti, è mediata sempre più dal ruolo degli Esecutivi e dei rispettivi vertici, ciò nel quadro delle politiche concorrenziali e delle dinamiche della forma di governo ispirate a unidimensionalità del potere e legittimazione diretta dello stesso.

Ciononostante, in ispecie nell'emergenza sanitaria, sembra affermarsi ancor di più l'importanza del tema della solidarietà che - a venti anni dalla Carta di Nizza – resta il comu-

² Sempre che si possa parlare di "forma di governo" dell'Unione. Parte della dottrina, infatti, esclude che si possa applicare la nozione di forma di governo oltre i confini nazionali, e dunque all'Unione europea. Così, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, III, Milano, 2010, p. 540, nonché A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, overosia circolazione dei modelli teorici e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *federalismi.it*, 11, 2016, p. 12; R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 9 ss. Più in generale, sul concetto di forma di governo dell'Unione, cfr., *ex multis*, C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1989, pp. 315 ss.; S. MANGIAMELLI, *La forma di governo europea*, in G. Guzzetta (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, pp. 67 ss.; L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2003, pp. 757 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Enc. Treccani*, Roma, 2009, pp. 319 ss.

³ Sul tema, *ex multis*, C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. Parlamentare*, 4, 2008, pp. 925 ss.; A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 3, 2006, pp. 533 ss.; Cfr. F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Rivista AIC*, 3, 2014.

ne denominatore per poter affrontare, mediante interventi comuni ed unitari - e a prescindere dalle logiche intergovernative - le crisi che coinvolgono tutti i Paesi membri. Emerge - ancora una volta - la necessità di riflettere sulla costruzione di un modello sociale europeo⁴, che possa ridurre le diseguaglianze e - allo stesso tempo - promuovere la coesione sociale e la solidarietà, allo scopo di affiancare alla politica monetaria europea una efficace politica sociale⁵ e di impedire che le scelte politiche siano affidate a organi non rappresentativi, soprattutto durante i periodi di crisi come quello che stiamo vivendo.

Il Covid, infatti, ha sconvolto profondamente l'Europa e il resto del mondo⁶, e la crisi sanitaria si è tradotta rapidamente in una grave crisi economica. Pertanto, la risposta deve essere necessariamente collettiva, per garantire una ripresa «all'insegna della solidarietà, della coesione e della convergenza. Nessuna persona, nessuna regione e nessuno Stato membro dovrebbero essere lasciati indietro»⁷.

A tal fine, l'Unione europea ha adottato diverse misure per far fronte all'emergenza⁸, per garantire la riparazione dei danni causati dalla pandemia e per costruire un'Europa adeguata alle sfide future⁹. In questa prospettiva, si intende comprendere *come* e *dove* si colloca il *Next Generation EU* - esempio efficace delle politiche solidali dell'Unione - e se tale dispositivo possa rappresentare un passo importante a favore di una emersione del ruolo del Parlamento europeo - quale organo rappresentativo della sovranità popolare - e, più in generale, del processo di integrazione europea.

⁴ In argomento, A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei. Dalla Carta europea dei diritti fondamentali al Progetto di Trattato costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, *Populismo e Democrazia*, 2003; ID., *Il modello sociale ed economico europeo*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2016, spec. pp. 118 ss.; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali. I limiti di applicazione*, Milano, Franco Angeli, 2018.

⁵ Sul tema, cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta online*, 2, 2020, pp. 3 ss.

⁶ Per un'analisi sulle modalità della produzione normativa durante l'emergenza sanitaria, cfr., tra gli altri, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 4 ottobre 2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. Il caso del Coronavirus*, in *Biolaw Journal*, 2, 2020; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos*, 1, 2020.

⁷ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, (COM/2020/456), 27 maggio 2020.

⁸ Nel discorso di Papa Francesco, dell'8 febbraio 2021, ai membri del corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede per la presentazione degli auguri del nuovo anno, il Pontefice ha elogiato «l'impegno dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, che pur tra le difficoltà, hanno saputo mostrare che si può lavorare con impegno per raggiungere compromessi soddisfacenti a vantaggio di tutti i cittadini». Il discorso integrale è rinvenibile su http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2021/february/documents/papa-francesco_20210208_corpo-diplomatico.html.

⁹ Sul tema, cfr. M. PICCHI, *Le prospettive post emergenza dell'Unione europea: tutela della salute e welfare state quali possibili motori di sviluppo dell'economia e del sistema produttivo*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2, 2020; D. TRABUCCO, *Gli strumenti economico-finanziari dell'Unione europea per fronteggiare le conseguenze della pandemia causata dal Covid-19: un rafforzamento dell'ordo neoliberista con ripercussioni "silenti" sulla forma di stato e sulla tenuta dell'ordinamento comunitario. Verso un'Europa a "due velocità"?*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2, 2020.

2. Limiti e patologie del circuito rappresentativo sovranazionale

Il ruolo del Parlamento europeo si è rafforzato nel corso del tempo, in particolare con l'introduzione della procedura di codecisione¹⁰, i cui settori di applicazione sono stati notevolmente ampliati dal Trattato di Lisbona¹¹. Ciononostante, il suo ruolo nella *governance* europea risulta ancora piuttosto debole¹² e i poteri di controllo sulle decisioni di politica economica assunte in sede esecutiva sono decisamente ridotti¹³.

Per molto tempo si è parlato – e si parla ancora – di *deficit* democratico¹⁴. Tuttavia, come evidenziato da una parte della dottrina¹⁵, questa locuzione non è propriamente corretta, poiché l'elezione del Parlamento europeo è ormai diretta¹⁶ e l'art. 10 del TUE prevede che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa e i cittadini sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo. Il problema risiederebbe piuttosto nel «*democratic disconnect*»¹⁷ ossia nella *distanza* esistente tra rappresentanti e rappresentati. «E' come se, subito dopo l'accensione, si staccasse il filo di una lampada. Si crea allora il buco nero, che rende quasi invisibili i rappresentati alla cittadinanza che li ha eletti. E che fa spesso sì che i poteri e il ruolo del Parlamento europeo siano sottovalutati dall'opinione pubblica rimasta legata alla politica di casa. Viceversa, gli eurodeputati perdono spesso contatto con i loro elettori e il loro "sentire" sociale [...]»¹⁸. Manca dunque un legame tra delega e responsabilità, a causa della mancanza di partiti europei che svolgano un ruolo di mediazione. I partiti nazionali¹⁹ sono i soli a rilevare nelle elezioni europee, anche perché mancano delle

¹⁰ In questo senso, cfr. B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 47 ss.

¹¹ Sul ruolo del Parlamento europeo a seguito del Trattato di Lisbona, cfr., *ex multis*, C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2-3, 2012, pp. 329 ss.; L. GIANNITI, L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 41 ss.

¹² In questo senso, si v. D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Nomos*, 5, 2019.

¹³ Per un'analisi della problematica più generale, cfr. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 61 ss., secondo cui «I luoghi della determinazione dell'indirizzo diventano multiformi, non tutti dotati di legittimazione popolare, ma spesso frutto di azioni di *law and economics*, estranee al circuito democratico, come consegnatoci dal costituzionalismo moderno», p. 78; nonché, ID., *Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo*, cit., p. XXV.

¹⁴ La nozione di *deficit* democratico appare per la prima volta in D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape, 1979, pp. 64 ss.

¹⁵ Cfr. N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, LUISS University Press, 2019, pp. 19 ss.; B. CARAVITA, *Lecture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi*, n. 9, 2019.

¹⁶ Le prime elezioni dirette del Parlamento europeo si sono svolte il 7 e il 10 giugno 1979.

¹⁷ Così P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, University Press, 2010, p. 234, nonché N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'Ue: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, pp. 1 ss.; S. BENVENUTI, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro-orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*, Padova, Cedam, 2017, pp. 29 ss.

¹⁸ Così N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., spec. p. 20.

¹⁹ Anche i partiti nazionali, peraltro, «sono più in grado di gestire, ma soprattutto di alimentare questo ruolo di formazione della società civile», così A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., spec. p. 120. Sulla crisi dei partiti politici cfr., *ex multis*, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, pp. 66 ss.; S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, Jo-

questioni prettamente europee per le elezioni dei parlamentari: rilevano, sostanzialmente, i soli interessi nazionali che i rappresentanti dei singoli Stati mirano a promuovere²⁰, manca una sfera pubblica europea e una “competizione” per il potere esecutivo²¹.

La mancanza di partiti sovranazionali indebolisce il funzionamento della democrazia rappresentativa e la formazione di una coscienza politica europea, in ossequio all’art. 10, comma 4 del TUE²². La forza dei partiti, infatti, è data dalla capacità di rappresentare le istanze espresse dalla base sociale di riferimento²³. Sebbene, la rappresentanza sia assicurata dall’elezione diretta dei parlamentari, essa non è però - in concreto - sostenuta da una effettiva rappresentatività, non essendoci dei partiti di matrice europea che patrocinino gli interessi generali dell’Unione²⁴. Mancano, dunque, gli strumenti di partecipazione politica, i “presupposti sociali della democrazia”²⁵; manca un radicamento sociale dei partiti politici²⁶ e si manifesta un *vulnus* tra delega e responsabilità. Infatti, l’assenza di uno stretto legame tra partiti ed elettori - e quindi l’assenza di un sistema di *accountability* e di effettiva attuazione degli strumenti di partecipazione democratica - rende gli europarlamentari liberi di agire senza essere minimamente responsabili delle politiche del partito. Tutto ciò ostacola l’affermazione del Parlamento europeo quale sede di legittimazione democratica²⁷.

Peraltro, com’è noto, non esiste una procedura elettorale uniforme europea²⁸: l’Unione, infatti, lascia liberi gli Stati nella scelta del metodo elettorale, imponendo soltanto il rispetto di alcuni principi comuni²⁹, quali l’obbligo di adottare un sistema elettorale di tipo proporzionale, la facoltà di adottare clausole di sbarramento non superiori al 5%³⁰ (per evitare un’eccessiva frammentazione politica), e la facoltà di prevedere un voto di preferenza.

vene, 2014; Id., *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, 3, 2018.

²⁰ Sul punto, si v. V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rass. Parl.*, 4, 2002, pp. 943 ss.; A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell’ordinamento europeo*, in *Pol. Dir.*, 2, 2007, pp. 159 ss.; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Torino, 2008, pp. 609 ss.

²¹ In questo senso, si v. G.C.S. GIRAUDI, *Note critiche sul ‘teorema dell’impossibilità di un’Ue pienamente democratica’*. *Un breve commento al saggio di Dieter Grimm*, in *Nomos*, 2, 2014, pp. 2 ss.

²² Cfr. M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *federalismi.it*, 22, 2013, pp. 29 ss.; A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell’UE*, in *Forum dei Quad. cost. Rass.*, 11 settembre 2015.

²³ Cfr., tra gli altri, L. BARDI, *Parties and party systems in the European Union. National and Supranational dimensions*, in K.R. Luther, F. Muller-Rommel (eds), *Political parties in the new Europe: political and analytical challenges*, Oxford, University Press, 2002, pp. 293-322.

²⁴ Cfr. D. GRIMM, *La forza dell’Unione sta in un’accorta autolimitazione*, in *Nomos*, 2, 2014, pp. 2 ss.

²⁵ Cfr. Id., *Does Europe Needs a Constitution?*, in *European Law Journal*, 3, 1995.

²⁶ Così G.C.S. GIRAUDI, *Note critiche sul ‘teorema dell’impossibilità di un’Ue pienamente democratica’*, cit., pp. 2 ss.

²⁷ Il Parlamento europeo è sostanzialmente un rappresentante dei cittadini degli Stati membri e non dei cittadini europei. Cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 173 ss.; A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, spec. pp. 4 ss.

²⁸ Sul tema, illustrando le prospettive di riforma, G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, pp. 175 ss.

²⁹ Art. 233, par. 1 TUE. In dottrina, N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., pp. 28 ss.

³⁰ L’Italia, per esempio, ha previsto una clausola di sbarramento del 4%.

Un ulteriore aspetto problematico significativo è poi legato alla mancanza di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Consiglio. Il Parlamento non può influenzare le scelte politiche dell'Unione, che spettano esclusivamente al Consiglio europeo, ex art. 15 comma 1 TUE, nei cui confronti il Parlamento non ha alcun potere coercitivo o sanzionatorio. Il Presidente del Consiglio ha il mero obbligo di presentare una relazione al Parlamento dopo le riunioni ³¹, a cui lo stesso può partecipare solo se invitato, per esporre la posizione dell'assemblea sulle questioni oggetto della riunione (art. 235, par. 2, TFUE).

Più in generale, nei confronti delle istituzioni intergovernative il Parlamento svolge un mero ruolo di cooperazione, o al massimo, di supervisione, ma non ha poteri di *accountability*. Più stretto è il legame con la Commissione, la quale è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo³², che può anche votare una mozione di censura contro la stessa³³. Inoltre, il Trattato di Lisbona ha stabilito che il Parlamento europeo elegga il Presidente della Commissione, su proposta del Consiglio, tenuto conto dei risultati elettorali³⁴. Tale modifica ha dato avvio alla procedura di presentazione da parte dei partiti europei degli *Spitzenkandidaten*³⁵: candidati-*leader* indicati dai partiti - ormai³⁶ già durante la campagna elettorale - quali candidati alla Presidenza della Commissione in caso di vittoria. Tale procedura consente agli elettori di «percepire, volendolo, che la portata del loro voto» si estende anche «all'individuazione della guida della Commissione»³⁷. A partire dal febbraio 2018³⁸ il Parlamento si è impegnato a designare quale Presidente solo i candidati individuati come *Spitzenkandidaten* alla vigilia delle elezioni, sebbene l'elezione della von der Leyen sembra smentire tale formula³⁹.

La lista dei commissari, invece - adottata dal Consiglio in accordo con il nuovo Presidente - è soggetta al voto di approvazione del Parlamento europeo ed è poi nominata dal Consiglio europeo. Pertanto, tenuto conto della necessità della approvazione parlamentare

³¹ Art 15, par. 6, lett. d), TUE.

³² Art. 17, par. 8, TUE.

³³ Art 234 TUE.

³⁴ Art. 17, par. 7, TUE. A partire dal Trattato di Maastricht, si è progressivamente passati dalla nomina da parte degli Stati membri di comune accordo - al di fuori, dunque, del quadro istituzionale - ad una procedura interistituzionale dove il Parlamento europeo ha acquisito un ruolo sempre più rilevante. Sul punto, cfr. M.I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: "questa volta è (veramente) diverso?"*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2014, p. 2 ss., la quale giustamente evidenzia che, sebbene si parli ormai di una elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento, e dunque «la modifica nella terminologia impiegata tradisce certo l'aspirazione ad una maggiore politicizzazione della figura del Presidente, da un punto di vista sostanziale essa non influisce sul ruolo del Parlamento che resta comunque confinato, come è evidente, alla scelta tra ratifica o rigetto dell'indicazione fornita dal Consiglio europeo», spec. p. 4. Nello stesso senso, E. CALOSSO, *Towards European Electoral and Party systems*, in *IAI Working Papers*, 47, 2015, p. 13.

³⁵ Sul tema, si rinvia a J. MÜLLER GOMEZ, W. WESSELS, *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*, in *Iai Working Paper*, 8, 2016; E.C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *federalismi.it*, 11, 2019.

³⁶ A partire dalla Raccomandazione della Commissione europea del 13 marzo 2013, rafforzata dalla Risoluzione del Parlamento del 4 luglio 2013.

³⁷ Così M. RUBECCHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in *federalismi.it*, 11, 2019, p. 5.

³⁸ Risoluzione del 28 febbraio 2018 del Parlamento europeo.

³⁹ Cfr. A. LUCARELLI, *La nomina von der Leyen. Contenuti, orizzonti e questioni di metodo*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2, 2019.

alla Commissione tutta e dell'immissione nell'architettura istituzionale dell'Unione di «elementi noti alle forme di governo nazionali – come nel caso dell'introduzione del sistema dello *Spitzenkandidat*»⁴⁰, si può sostenere che tra le due istituzioni si crei un rapporto “quasi fiduciario”. Tuttavia, se è vero che nel corso degli anni si è assistito ad una progressiva trasformazione in senso fiduciario di tale rapporto, al precipuo scopo - più in generale - di rafforzare le funzioni di controllo del Parlamento nei confronti degli apparati intergovernativo e tecnico-burocratico⁴¹, è anche vero che la stessa Commissione resta un organo indipendente, come si denota, per esempio, dall'esercizio dell'iniziativa legislativa - di cui è titolare esclusiva, ex art 17, par. 2 TUE⁴² -, dai poteri di vigilanza finanziaria e dai poteri in materia di concorrenza⁴³.

Il quadro sopra delineato restituisce l'immagine di un'Unione nella quale le dinamiche politiche sono strettamente legate alle dinamiche intergovernative⁴⁴: sebbene oggi il Parlamento possa incidere concretamente sul processo legislativo (attraverso la procedura di co-decisione), né la rappresentanza né il sistema dei partiti hanno subito concrete modifiche⁴⁵, «lasciando così il Parlamento monco rispetto ad elementi fondamentali nel processo di istituzionalizzazione dei parlamenti moderni»⁴⁶.

3. Debolezza del modello *costituzionale europeo* e primato della tecnocrazia nelle politiche economiche e monetarie

La debolezza del Parlamento europeo si evidenzia in particolar modo in relazione ai (minimi) poteri di controllo della politica economica e monetaria. Se è vero infatti che il Parlamento, in ispecie a seguito del Trattato di Lisbona, detiene poteri di controllo sull'adozione

⁴⁰ Così N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, cit., p. 67.

⁴¹ Sul tema, cfr. R. CORBETT, F. JACOBS, D. NEVILLE (a cura di), *The European Parliament*, London, John Harper, 2016, pp. 235 ss.; E. GRIGLIO, *I circuiti e i “buchini neri” del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., pp. 209 ss.

⁴² Sul potere d'iniziativa legislativa della Commissione, si rinvia a P. PONZANO, C. HERMANIN, D. CORONA, *The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?*, Notre Europe, Study and Research 89, 2012, spec. pp. 43 ss.

⁴³ Sul tema, cfr. A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2009, *passim*.

⁴⁴ Cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *federalismi.it*, 23, 2012, pp. 6 ss.; S. FABBRINI, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, University Press, 2015, pp. 15 ss.; ID., *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017, *passim*.

⁴⁵ L'attuale modello è molto lontano dal progetto di Spinelli. Certo Draghi vuole una Europa politico-federale, un bilancio unico, un sistema basato sul principio di sussidiarietà, con alcune materie gestite in modo euro-unitario ed altre affidate ai Paesi membri. Tuttavia, Macron per esempio, vuole invece un modello statale forte, basato su un vero e proprio Stato europeo che lasci poco spazio ai singoli Paesi membri in ordine alla determinazione degli indirizzi politici. Su questi temi, si rinvia a S. FABBRINI, *Un progetto per il futuro di Europa e Italia. Il discorso di Draghi*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 2021.

⁴⁶ Così E. SALVATI, *Il Parlamento europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell'Unione Europea*, Milano, Mondadori, 2019, p. 85.

del bilancio insieme al Consiglio⁴⁷ e deve esprimere il suo consenso sulla programmazione finanziaria annuale, in concreto la sua autonomia è piuttosto limitata, a causa della prevalenza di un modello intergovernativo, nonché della forte influenza degli Stati membri.

In particolare, il Parlamento partecipa all'adozione del quadro finanziario pluriennale (QFP) – atto giuridicamente vincolante – che è solitamente il frutto di intensi negoziati con il Consiglio: il Parlamento può infatti sottoporli delle richieste mediante risoluzioni e il bilancio pluriennale deve poi essere approvato⁴⁸ dal Consiglio all'unanimità e dal Parlamento europeo a maggioranza dei componenti (art 312 TFUE). Ciononostante, il Parlamento non partecipa alla definizione delle priorità strategiche nell'ambito del Semestre europeo⁴⁹, non concorre all'elaborazione delle raccomandazioni per gli Stati membri nell'ambito del braccio preventivo e correttivo del Patto di stabilità e crescita, né è coinvolto nelle decisioni riguardanti il Meccanismo europeo di stabilità (MES)⁵⁰.

Peraltro, il ruolo del Parlamento europeo «mal si concilia con il processo di integrazione a geometria variabile seguito finora»: per esempio, benché tutti gli Stati siano rappresentati in Parlamento, non tutti aderiscono al *Fiscal compact*. Pertanto, si pone il problema della legittimità di decisioni assunte da un'assemblea composta anche da rappresentanti di Stati non appartenenti all'Eurozona⁵¹.

A ciò si aggiunga che, nei confronti della Banca centrale europea, il Parlamento può esercitare funzioni di controllo piuttosto attenuate in materia di politica monetaria - simili a quelle che esercita nei confronti dell'Esecutivo⁵² - nonostante la BCE sia una c.d. istituzione non maggioritaria, e dunque priva di responsabilità dinnanzi agli elettori.

Nella prassi, il ruolo del Parlamento europeo è stato piuttosto marginale, in particolare durante le crisi economiche. Nell'ambito della politica monetaria emergono le maggiori le disuguaglianze e si riscontra una totale mancanza del *metodo democratico*⁵³. Vige, infatti, un regime di *austerità* economica: l'unione è monetaria ma (ancora) non (del tutto) politica, vi è poca trasparenza e poca partecipazione dei cittadini. Le politiche economiche dei singoli Stati sono fortemente condizionate dagli obblighi comunitari imposti da istituzioni finanziarie (e

⁴⁷ Insieme formano l'Autorità di bilancio: la procedura di bilancio, dal Trattato di Lisbona in poi, prevede, infatti, un potere di codecisione (art 314 TFUE). Per approfondimenti sul tema si rinvia a <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/10/la-procedura-di-bilancio>.

⁴⁸ Non sono consentiti emendamenti.

⁴⁹ Il Semestre europeo consiste in un periodo di sei mesi all'anno in cui si analizzano le politiche strutturali e di bilancio degli Stati membri, per evidenziarne eventuali discrepanze e incongruenze. In base all'indagine svolta, la Commissione può fornire agli Stati indicazioni e raccomandazioni relative alle riforme da effettuare. Lo scopo è quello di rafforzare il coordinamento tra i bilanci nazionali. Sul tema, per approfondimenti, si rinvia a <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/10/la-procedura-di-bilancio>.

⁵⁰ Sul tema, A. MAURER, *From Emu to Edu: the democratic Legitimacy of the EU and European Parliament*, in *Iai Working Paper*, 3, 2013, pp. 2 ss.

⁵¹ Così F. NUGNES, *L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale*, in *federalismi.it*, 26, 2016, p. 18.

⁵² In argomento, si v. A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *federalismi.it*, 16, 2015.

⁵³ Cfr. A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Dir. pubb. eur. Rass. online*, 1, 2019, spec. 14 ss.

tecniche), carenti di legittimazione democratica⁵⁴. Infatti, «alla cessione da parte degli Stati aderenti alla moneta unica della sovranità monetaria non si è accompagnata l'edificazione di un reale centro di governo europeo della politica economica [...] e la difficile gestione della crisi ha condotto ad un'intensificazione del metodo intergovernativo, nonché alla valorizzazione delle istituzioni tecniche [...] senza alcun coinvolgimento (reale) del Parlamento europeo»⁵⁵.

I problemi e le distorsioni emergono soprattutto quando si passa dall'enunciazione dei principi all'applicazione e all'implementazione che essi hanno nella prassi. La prassi, infatti, ci consegna l'immagine di un'Unione dove, nonostante il ruolo del Parlamento europeo sia andato via via espandendosi, esso resta tuttora emarginato nella definizione dell'indirizzo politico, mostrandosi come il «vertice debole del triangolo istituzionale»⁵⁶. Benché il Parlamento sia ormai co-decisore della procedura legislativa, esso resta estraneo alla determinazione dell'indirizzo politico e spesso finisce per rivestire un ruolo meramente consultivo, se non addirittura una sorta di ruolo di «*yes-institution*», chiamato, cioè, ad approvare (o, al limite, a non approvare) determinazioni assunte altrove, e cioè, ancora in sedi decisionali di carattere intergovernativo o anche tecnico, come tipicamente la Commissione»⁵⁷.

Emerge un sistema istituzionale in cui prevalgono i poteri esecutivi rispetto alle assemblee legislative e in cui gli organi tecnici – pur essendo privi di legittimazione popolare – detengono prerogative importanti e possono influire sull'indirizzo politico dei singoli Stati, pur essendo privi di rappresentatività⁵⁸. Allo stesso tempo, il Parlamento europeo è totalmente privo di poteri normativi in materia di politica economica e monetaria (ma deve solo essere informato) ed è sprovvisto di concreti poteri di sorveglianza sulle politiche di bilancio degli Stati membri⁵⁹.

Inoltre, sebbene i Trattati non consentano agli organi di *governance* di emanare norme giuridicamente vincolanti e di dettare indirizzi di politica economica⁶⁰ nei confronti degli Stati, la prassi restituisce un quadro differente. Invero, in specie durante periodi di crisi economica – e ciò trova conferma nella attuale crisi da Covid-19 - la Banca centrale europea ha

⁵⁴ In questo senso, A. GUERRA, *La nuova europeità scrive la propria Storia. Un percorso sul tema a partire dai testi di Aurelio Musi e Leonardo Rapone*, in *Il Manifesto*, 11 marzo 2021, p. 10, parla di un'Europa dove «le leggi economico-sociali, il pragmatismo economicista e la pura tecnicità» hanno, tra l'altro, «completamente soppiantato la ricerca storica, la speculazione filosofica, le arti» lasciando una mera «illusione del concreto».

⁵⁵ Così A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p. 4, nonché, nello stesso senso, S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: The President of Europe. A New Paradigm for increasing legitimacy and effectiveness in the EU*, in *Europeos Commentary*, 12, 2012, pp. 2 ss. e ID., *Which European Union? Europe after the euro crisis*, Cambridge, University Press, 2015, 124 ss.

⁵⁶ A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 4, 2013, p. 963.

⁵⁷ Così A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., p. 11.

⁵⁸ In questo senso, R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 352 ss.

⁵⁹ Sul punto, cfr. G. FERRARA, *In difesa della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, in *Astrid* online, 21 settembre 2009.

⁶⁰ Sul tema, cfr., tra gli altri, A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Cantaro (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 304 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, University press, 2013, *passim*; P. BILANCIA, *Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2014.

esercitato un forte potere politico, adottando norme vincolanti di politica economica e imponendo agli Stati membri misure fortemente restrittive⁶¹. Ne deriva che il sistema di *governance* economica nel suo complesso detta l'indirizzo politico mediante raccomandazioni, che - di fatto - essendo accompagnate da meccanismi sanzionatori e ponendosi come *conditio sine qua non* per l'accesso agli aiuti finanziari, finiscono per essere imposte agli Stati.

4. Le misure introdotte dall'Unione europea per fronteggiare la crisi sanitaria: cenni

Guardando all'assetto delineatosi durante la pandemia da Covid-19, in particolare in relazione alla politica economica e monetaria, si trova conferma di quanto sopra esposto: emerge una tendenza del sistema di *governance* ad imporre agli Stati le misure di politica economica.

Com'è noto, l'Europa ha dovuto affrontare un'emergenza sanitaria, e una conseguente crisi economica, che hanno messo a dura prova le società e i rispettivi sistemi sanitari e previdenziali. Per far fronte alle difficoltà dovute alla pandemia, l'Unione ha adottato diverse misure tese ad arginare i danni causati dal Covid e a garantire una ripresa economica degli Stati membri.

Un primo pacchetto di misure, racchiuse nel c.d. SURE⁶² - destinato alla realizzazione di politiche attive contro la disoccupazione - hanno consentito il sostegno dei lavoratori e delle piccole imprese. Inoltre, la Commissione, con il consenso del Consiglio, ha temporaneamente sospeso il Patto di stabilità e crescita⁶³, mediante l'attivazione della clausola di salvaguardia generale⁶⁴, per consentire agli Stati di attuare le politiche economiche tese a fronteggiare la crisi sanitaria, seppure destinate ad aumentare il debito pubblico⁶⁵.

Il Consiglio europeo ha poi approvato la proposta dell'Eurogruppo relativa all'attivazione del Meccanismo europeo di stabilità (MES)⁶⁶ per le spese sanitarie dirette e

⁶¹ Sul punto, cfr. R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *federalismi.it*, 5, 2019, spec. pp. 40 ss.

⁶² *Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza*, adottato con il Regolamento del Consiglio europeo (2020/672) del 19 maggio 2020.

⁶³ Si rinvia alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, (COM/2020/123), 20 marzo 2020.

⁶⁴ Clausola prevista agli artt. 5 par. 1, 9 par. 1, 10 par. 3, del Regolamento CE 1466/1997 e agli artt. 3 par. 5, e 5 par. 2, del Regolamento CE 1467/1997 per facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in caso di grave recessione economica.

⁶⁵ Sul tema, cfr. M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 1, 2021, pp. 32 ss., il quale evidenzia gli aspetti critici e controproducenti di tale misura, in ispecie per Paesi come l'Italia che hanno già un elevato debito pubblico, che allontanerà «sempre di più il nostro Paese dal rispetto del parametro del 60% nel rapporto debito/Pil, prospettando, una volta passata l'emergenza sanitaria e quella economica, poderose azioni di contenimento della spesa pubblica o di aumento delle imposte, in funzione del rientro da quel debito ulteriormente aumentato, come del resto stabilito dalla riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio e dalla relativa disciplina attuativa», spec. p. 33.

⁶⁶ Com'è noto, si tratta di un'organizzazione intergovernativa istituita nel 2012, finalizzata a fornire sostegno finanziario agli Stati in difficoltà economica, allo scopo di salvaguardare l'Eurozona. Oltre al capitale sottoscritto dagli Stati aderenti, i fondi possono essere reperiti dal MES emettendo strumenti di mercato monetario e strumenti finanziari di debito a medio e lungo termine. Essa interviene imponendo agli Stati condizionali molto rigorose e rigidi piani di rientro macroeconomico. In dottrina, *ex multis*, A. PISANESCHI, *L'Esm, le condizionalità, i "memorandum of understanding"*. *Un nuovo diritto europeo fuori dell'Europa*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2016,

indirette, ossia per le spese relative alla cura e alla prevenzione del coronavirus⁶⁷. La Banca centrale europea, invece, ha deciso di azionare il c.d. *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), un cospicuo programma di acquisto di titolo di stato dei Paesi membri, per alleviare i pregiudizi economici dovuti al blocco delle attività⁶⁸.

Ma la misura più interessante e cospicua è stata presentata dalla Commissione europea, che ha proposto di finanziare con la decisione sul bilancio pluriennale dell'Unione (QFP 2021-2027) uno strumento di emergenza per la ripresa da 750 miliardi: il c.d. *Next Generation EU* (noto come *Recovery fund*) – implicante l'emissione di titoli di debito (c.d. *recovery bonds*) sul mercato da parte della Commissione stessa, i cui ricavati saranno distribuiti agli Stati⁶⁹ per consentire la ripresa delle economie europee - a seguito dei danni causati dalla pandemia – e la creazione di un'Europa più verde, digitale e resiliente⁷⁰.

Il *Next Generation EU* è articolato in diversi programmi di spesa: il principale è il *Recovery and Resilience Facility*, un fondo di 672,5 miliardi – ripartito in 360 miliardi di prestiti e 321,5 miliardi di sovvenzioni - destinato alla ripresa dei Paesi membri a seguito della crisi economica e sociale da Covid-19, mediante un sostegno economico per investimenti e riforme tese a rendere le società degli Stati membri più sostenibili, avanzate nel settore digitale e adeguate alle sfide future. Ci sono poi altri sei programmi: il *React-Eu* (47,5 miliardi), che fornirà un sostegno integrativo a favore della coesione - destinato ai lavoratori, alle imprese, ai sistemi sanitari e alla transizione verde e digitale - disponibile in tutti i settori; l'*Horizon Europe* (5 miliardi), il programma di sostegno alla ricerca, rafforzato per consentire le innovazioni in ambito sanitario, ampliare le sperimentazioni cliniche e favorire l'accesso alle infrastrutture di ricerca; l'*InvestEU* (5,6 miliardi), il programma faro di investimenti dell'Unione che sarà potenziato per gli investimenti strategici; il *RescEU* (1,9 miliardi), il meccanismo di protezione civile europea, che è stato rafforzato per consentire agli Stati di gestire le crisi con un

pp. 511 ss.; L. GIANNITI, *La riforma del meccanismo europeo di stabilità. Un nodo critico nello sviluppo del processo di integrazione europea*, 2017, in *Nomos*, 2, 2017; L. FROSINA, *La crisi "esistenziale" dell'Unione europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, 2, 2018, spec. pp. 8 ss.; A. DE CRESCENZO, *Il meccanismo europeo di stabilità "alla prova" del futuro dell'Unione europea. Parlamenti (ancora) assenti nelle condizionalità macroeconomiche?*, in *La cittadinanza europea*, 1, 2020, pp. 133-165; M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, 2, 2020.

⁶⁷ Si parla di condizionalità *attenuate*, poiché la destinazione dei fondi alle spese sanitarie dirette e indirette sarebbe l'unica condizione per accedere al credito. Normalmente, invece, le condizionalità imposte dal MES prevedono che gli Stati beneficiari degli aiuti possano usufruirne solo a condizione che si impegnino a rispettare gli obblighi imposti dall'Unione. Tali obblighi - assunti mediante *memorandum* d'intesa tra i governi nazionali e le istituzioni europee competenti a controllare il rispetto delle misure - consistono nell'attuazione di riforme che impattano notevolmente sull'assetto economico e sociale del Paese. Sul punto, cfr. F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, 20, 2020.

⁶⁸ Decisione della Banca Centrale europea (BCE/2020/17) del 24 marzo 2020, *Programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica*. Sul punto, cfr. C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *AISDUE*, 5, 2020, pp. 39 ss. Il PEPP è stato inoltre incrementato ed esteso temporalmente con la Decisione della Banca Centrale europea del 4 giugno 2020.

⁶⁹ All'Italia, per esempio, saranno assegnati circa 209 miliardi, di cui 81,4 miliardi in sussidi e 127,4 miliardi in prestiti.

⁷⁰ Cfr. P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020.

sistema cooperativo di prevenzione, protezione dei cittadini e gestione dei rischi; il fondo per lo sviluppo rurale (7,5 miliardi) e, infine, il fondo per una transizione giusta (10 miliardi), destinato al sostegno dei territori più colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica, per evitare disparità tra regioni⁷¹.

4.1 Segue. Il procedimento di approvazione del Next Generation EU

Il *Next Generation EU* è stato approvato il 18 dicembre 2020, a seguito, prima di una complessa trattativa tra i capi di Stato, e poi di una lunga negoziazione tra Consiglio e Parlamento⁷². Si trattava di un accordo formalmente provvisorio, poiché la procedura di adozione dello stesso richiedeva l'unanimità dei voti del Consiglio e la consultazione del Parlamento, nonché l'approvazione del Parlamento stesso e nuovamente l'unanimità al Consiglio per poterlo inserire nel quadro finanziario pluriennale (QFP) (art. 312 TFUE). Il 9 febbraio 2021 il Parlamento ha discusso e votato in via definitiva il Regolamento istitutivo dello strumento di ripresa e resilienza⁷³, che adesso dovrà essere formalmente adottato dal Consiglio.

Pare utile ai fini dell'indagine ripercorrere le tappe salienti dell'*iter* di approvazione del Regolamento istitutivo dello strumento di ripresa e resilienza⁷⁴. Infatti, dopo il raggiungimento dell'accordo tra i capi di Stato e la prima approvazione del *Next Generation EU* – il 21 luglio 2020 - da parte del Consiglio⁷⁵, il Parlamento aveva emanato la Risoluzione 2020/2732(RSP) del 23 luglio 2020, evidenziando talune criticità contenutistiche e metodologiche della proposta e sottolineando la necessità di integrare la stessa con lo specifico requisito del rispetto dello Stato di diritto⁷⁶.

In particolare, il Parlamento ha chiesto l'introduzione di una clausola di salvaguardia del bilancio dell'Unione, nell'ipotesi di violazione dei *valori*⁷⁷ fondamentali previsti all'art. 2 del

⁷¹ Per la ripartizione specifica dei finanziamenti del *Next Generation EU* nei vari settori, si rinvia a https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

⁷² Cfr. *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di ripresa e di resilienza – Testo di compromesso finale e dichiarazioni*, rinvenibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf>.

⁷³ Cfr. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038_IT.html#title1.

⁷⁴ Sul tema, ampiamente, F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, cit.

⁷⁵ Il Consiglio europeo, dopo quattro giorni di trattative, ha approvato il [Next Generation EU](#) e le linee di fondo per la negoziazione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, rielaborando la [proposta che era stata formulata dalla Commissione europea](#) a maggio. In dottrina, si v. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra* in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020.

⁷⁶ La definizione della nozione di Stato di diritto è stata fornita dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2014) 158 *final*, 11 marzo 2014. Sul tema, si rinvia a D. KOCHENOV, L. PECH, *Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil*, in *Question d'Europe*, 356, 2015; A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the New EU Rule of Law best Framework vis-a-vis Poland*, in *Verfassungsblog*, 24 gennaio 2016.

⁷⁷ Il Trattato di Lisbona ha qualificato lo Stato di diritto come valore – e non più come principio - su cui, insieme agli altri sanciti all'art. 2 TUE, si fonda l'Unione europea. Sul tema, si rinvia a A. VON BOGDANDY, M. IOAN-

TUE⁷⁸. L'accesso ai fondi europei sarebbe stato, dunque, condizionato al rispetto dello Stato di diritto⁷⁹. Tale clausola, accolta con favore dalla maggior parte degli Stati membri, è stata fortemente contrastata dai Paesi dell'est Europa, in ispecie dalla Polonia e dall'Ungheria⁸⁰. Questi ultimi temevano che la suddetta condizionalità - cui sono subordinati gli aiuti finanziari - potesse consentire forti ingerenze dell'Unione nelle proprie politiche interne. L'accordo è stato raggiunto grazie all'emanazione di una nota interpretativa del Consiglio europeo⁸¹, che ha circoscritto la portata della clausola alle violazioni dello Stato di diritto che influiscono sugli obiettivi europei di protezione del bilancio e sana gestione degli interessi finanziari. La nota precisa, inoltre, che deve riscontrarsi un nesso di causalità chiaro e diretto tra la violazione dello Stato di diritto e le conseguenze nefaste sugli interessi finanziari europei. Tuttavia, a ben vedere, tale controversia, su uno dei valori fondanti dell'Unione, quale lo Stato di diritto, rivela - a vent'anni dalla Carta di Nizza - il persistere di profonde spaccature all'interno della comunità europea.

Nella citata Risoluzione il Parlamento ha poi condannato i tagli ai programmi per la ricerca, l'*Erasmus*, la salute, l'educazione, il *Green Deal*, l'asilo e l'immigrazione, sottolineando come questi tagli contrastino con le finalità dell'Unione, e, in particolare, come i tagli alla ricerca e alla sanità rappresentino un pericolo nel contesto della pandemia da coronavirus, e

NIDIS, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 59 ss.

⁷⁸ L'art. 2 TUE prevede che «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». In dottrina, E. CASTORINA, *I valori fondanti dell'Unione europea*, in Id., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 379 ss.; A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno*, cit., pp. 25 ss.

⁷⁹ La valutazione sul rispetto dello Stato di diritto nell'ambito del *Next Generation EU* riguarda quattro settori fondamentali: il sistema giudiziario, la politica anticorruzione, il pluralismo dei *media* e il rispetto del bilanciamento dei poteri.

⁸⁰ In Polonia e in Ungheria sono in atto diversi mutamenti negli assetti democratici e i due Stati sono da un po' di tempo sotto controllo dell'Unione per presunte violazioni sistematiche allo stato di diritto. Sul tema, cfr. S. FABBRINI, *Polonia, Ungheria e la fragilità dell'Europa*, in *Il Sole 24 ore*, 13 dicembre 2020; F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, Cedam, 2013, *passim*; M. DICOSOLA, *La crisi costituzionale del 2015-2016 in Polonia: il fallimento della transizione al costituzionalismo liberale?*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2016; In particolare, la Polonia e l'Ungheria (e la Repubblica ceca) erano già state condannate dalla Corte di giustizia (Corte giust., sent. 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca - Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale*) per violazione delle leggi comunitarie, avendo rifiutato di farsi carico delle quote di ripartizione dei migranti. Inoltre, la Polonia è stata accusata di aver leso l'indipendenza della magistratura con delle riforme dell'ordinamento giudiziario che consentirebbero una forte influenza dei poteri esecutivo e legislativo su quello giudiziario, nonché di aver discriminato le minoranze LGBT mediante vigorose politiche repressive omofobe. Sul punto, cfr., *ex multis*, C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, 12, 2016; M. ARANCI, *La reazione dell'Unione europea alla crisi polacca: la Commissione attiva l'art. 7 TUE*, in *federalismi.it*, 15, 2018. Recentemente, invece, l'Ungheria di Orban è stata attaccata dall'Unione per aver gestito l'emergenza sanitaria ampliando in modo smisurato le prerogative del governo, conferendo pieni poteri al primo ministro e sospendendo il bilanciamento dei poteri e il ruolo del Parlamento. Su quest'ultimo punto, si rinvia a <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ungheria-dai-pieni-poteri-ai-pieni-poteri-il-trucco-di-orban-26583>.

⁸¹ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/it/pdf>.

come i tagli all'istruzione, all'innovazione e alla trasformazione tecnologica pregiudichino le generazioni future. L'Assemblea ha peraltro ritenuto insoddisfacenti le tre modalità individuate per reintegrare i debiti contratti con il *Next Generation EU* (taglio ulteriore ai programmi europei, aumento dei contributi statali, adozione di nuove risorse proprie): il Parlamento ha escluso che si possa gravare sul bilancio degli Stati membri, ritenendo perseguibile solo la modalità di adozione di risorse proprie da parte dell'Unione. A tal proposito, il presidente Sassoli ha evidenziato chiaramente la necessità della predisposizione di un «calendario preciso di introduzione di almeno due risorse proprie per il 2021 – la tassa sulla plastica e quella sull'Ets – e la calendarizzazione delle nuove»⁸². Tali risorse dovrebbero derivare dai proventi dell'*EU Emission Trade System* (ETS), dal *Carbon Border Adjustment*, da una *digital tax*, da un'imposta per le società e da una tassa sulle transazioni finanziarie.

Il Parlamento ha, infine, fortemente criticato il sistema intergovernativo previsto per la gestione del *Next Generation EU* – che si discosta dal metodo comunitario - chiedendo un suo maggiore coinvolgimento al fine di assicurare il perseguimento degli interessi generali dei cittadini europei⁸³.

A seguito di tale Risoluzione - dopo intensi negoziati - il 10 novembre 2020 è stato raggiunto l'accordo politico tra Parlamento e Consiglio, nell'ambito degli incontri volti ad ottenere il consenso del Parlamento sul bilancio pluriennale (QFP). L'accordo prevede il rafforzamento specifico dei programmi europei, tra cui *Horizon*, *EU4Health* e *Erasmus*, una maggiore flessibilità dell'Unione per far fronte ad eventuali esigenze impreviste, un maggiore coinvolgimento dell'autorità di bilancio⁸⁴ nel controllo delle entrate relative al *Next Generation EU*, il rafforzamento del monitoraggio delle spese per clima, biodiversità e questioni di genere, nonché un cronoprogramma, seppur indicativo, per l'introduzione di nuove risorse proprie.

Raggiunto l'accordo sul *Next Generation EU* e sul bilancio 2021-2027, il Consiglio europeo, nelle conclusioni adottate l'11 dicembre 2020, ha inoltre disposto che la Commissione europea emanasse delle linee guida per l'adozione da parte degli Stati membri del *Recovery and Resilience Facility*. I Paesi sono infatti tenuti a adottare dei piani nazionali di spesa (c.d. PNRR, Piani nazionali per la ripresa e la resilienza) in cui indicare i progetti che intendono finanziare con i fondi europei⁸⁵: almeno il 37% dei fondi devono essere destinati alla transizione verde⁸⁶ e almeno il 20% alla trasformazione digitale⁸⁷. La Commissione aveva suggerito

⁸² Conferenza Stampa del Presidente Davide Sassoli del 22 luglio 2020, cfr. <https://www.eunews.it/2020/07/22/tagli-ingiustificabili-giovani-ricerca-parlamento-ue-deciso-migliorare-la-proposta-bilancio/132825>.

⁸³ Il Parlamento ha anche chiesto un maggior confronto sui c.d. *rebates* – gli sconti ai contributi che i Paesi frugali (come tutti gli altri Stati) versano al bilancio dell'Unione - sostenendo fermamente la necessità di eliminare i meccanismi compensatori e correttivi. I *rebates* sono fortemente criticati da alcuni Stati, perché considerati dei meri privilegi.

⁸⁴ Com'è noto il Parlamento e il Consiglio costituiscono insieme l'autorità di bilancio. Per approfondimenti, si rinvia a <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/10/la-procedura-di-bilancio>.

⁸⁵ Diciotto Paesi hanno già fornito le bozze; in Italia il Consiglio dei ministri ha approvato solo il 12 gennaio il piano, che ora deve essere discusso in Parlamento.

⁸⁶ In relazione alla transizione verde, Commissione, Parlamento e Consiglio hanno convenuto sulla volontà di introdurre norme che stabiliscano obblighi di informazione per gli Stati membri, al fine di garantire una dispo-

to agli Stati di presentare delle bozze già a partire dalla metà del mese di ottobre. In ogni caso, le versioni definitive dei piani nazionali, già negoziate con l'Unione, dovranno essere inviate entro il 30 aprile 2021.

Le linee guida fornite dalla Commissione⁸⁸ per l'adozione dei piani nazionali specificano le informazioni che gli Stati debbono indicare nei loro progetti e fissano i criteri per specificare la natura delle riforme e degli investimenti che si intendono attuare, nonché i criteri per la valutazione dei piani. Specificamente, vengono poi articolati gli argomenti che i piani nazionali devono trattare, i quali si basano su sei pilastri principali: la transizione verde, la trasformazione digitale, la crescita sostenibile e inclusiva, la coesione sociale e territoriale, la salute e la resilienza economico-sociale e istituzionale, nonché le politiche per le prossime generazioni.

La guida fornisce poi la descrizione delle componenti che i piani debbono contenere: le riforme e gli investimenti devono infatti essere raggruppati in componenti coerenti, dettagliate con obiettivi, tempistiche, traguardi, costi e rispettose dei principi generali analiticamente indicati dalla Commissione. Quest'ultima valuterà i piani nazionali entro due mesi dalla presentazione; tale valutazione dovrà essere approvata dal Consiglio a maggioranza qualificata.

Le riforme e gli investimenti proposti dagli Stati dovranno riguardare il periodo 2021-2023: il 70% delle sovvenzioni dovranno essere utilizzate negli anni 2021-2022, sulla base di tre criteri: la disoccupazione tra il 2015 e il 2019, l'inverso del PIL *pro capite* e la quota di popolazione. Il restante 30% dovrà essere utilizzato entro il 31 dicembre 2023 in base ad ulteriori criteri: l'effettivo calo del PIL nel 2020 e l'effettivo calo complessivo del PIL nel periodo 2020-21, l'inverso del PIL *pro capite* e la quota di popolazione. I pagamenti saranno inoltre subordinati al raggiungimento effettivo dei *target* intermedi e finali. Solo qualora i *target* divenissero irrealizzabili per ragioni oggettive sarà possibile richiedere (motivando) delle modifiche o degli aggiustamenti ai piani⁸⁹. L'importo massimo dei prestiti previsto per ogni Paese è fissato al 6,8% del reddito nazionale lordo del 2019; il termine per la restituzione dei prestiti è fissato al 31 dicembre 1958 (e non prima del 2028). Una volta approvati i piani, gli Stati membri avranno diritto ad un anticipo fino al 13% dei fondi.

nibilità di informazioni che consenta di valutare il contributo dei fondi europei agli obiettivi ambientali. In quest'ottica, la Commissione si è impegnata a presentare una proposta legislativa nel primo trimestre del 2021. Cfr. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-ADD-1/en/pdf>.

⁸⁷ In relazione alla trasformazione digitale, le riforme e gli investimenti previsti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali mirano ad accrescere la competitività dell'Unione a livello mondiale e a rendere l'Unione più innovativa, diversificando le principali catene di approvvigionamento. In particolare, le riforme e gli investimenti dovrebbero promuovere la digitalizzazione dei servizi, lo sviluppo di infrastrutture digitali e dei poli di innovazione digitale e la digitalizzazione delle piccole e medie imprese. Sul punto, cfr. il *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di ripresa e di resilienza – Testo di compromesso finale e dichiarazioni*, rinvenibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf>.

⁸⁸ *Commission staff working document - Guidance to member states - Recovery and Resilience Plans*, rinvenibile su https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

⁸⁹ L'indicazione, infatti, è che anche in caso di cambio di governo, gli Stati saranno sempre tenuti a rispettare i piani così come presentati e non potranno apportare grandi aggiustamenti.

La Commissione, inoltre, è tenuta – al fine di garantire la trasparenza⁹⁰ - a trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio, simultaneamente e a parità di condizioni, i piani presentati dagli Stati membri. La commissione competente del Parlamento europeo può inoltre invitare la Commissione europea a fornire informazioni sullo stato di avanzamento della valutazione dei piani nazionali, nel contesto del dialogo sulla ripresa e la resilienza. Tale dialogo è istituito al precipuo scopo di consentire al Parlamento di essere maggiormente coinvolto durante tutta la procedura: quest'ultimo può invitare la Commissione ogni due mesi a discutere di alcune questioni, relative allo stato delle misure adottate dall'Unione, ai piani di recupero e resilienza degli Stati e ai relativi obiettivi raggiunti, nonché alle procedure di pagamento, e può esprimere il suo parere mediante risoluzioni di cui la Commissione deve tenere conto.

Gli Stati membri devono inoltre comunicare, due volte all'anno, i progressi compiuti nell'ambito del Semestre europeo, evidenziando il corretto adempimento dei programmi di aggiustamento macroeconomici. L'art. 17, comma 3, del Regolamento istitutivo dello strumento di ripresa e resilienza prevede, infatti, che i piani debbano essere «coerenti con le pertinenti sfide e priorità specifiche per Paese individuate nell'ambito del Semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l'euro».

Gli Stati sono tenuti a motivare qualitativamente e quantitativamente le misure indicate nel piano e a garantire che l'attuazione delle riforme e degli investimenti non pregiudichi in alcun modo gli obiettivi ambientali⁹¹. Il Consiglio può sospendere l'adozione dei piani o i pagamenti in caso di grave inadempienza. In particolare, l'art. 10 comma 1 del Regolamento prevede che la Commissione presenti al Consiglio una proposta di sospensione (totale o parziale) dei piani o dei pagamenti qualora il Consiglio ritenga che uno Stato membro non abbia «adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso».

Qualora il Regolamento venisse impugnato dinnanzi alla Corte di giustizia, le linee guida verrebbero sospese. La dottrina⁹² ha fortemente criticato questo aspetto e, più in generale, l'adozione delle linee guida da parte della Commissione, per la contrarietà delle stesse al riparto di competenze dell'Unione e alle norme in tema di rapporti fra organi⁹³. Senza contare che la Commissione, dovendo finanziare il fondo mediante l'emissione di obbligazioni, potrà esercitare poteri in ambito finanziario che, fino a questo momento, erano di competenza esclusiva della Banca europea degli investimenti e del MES.

⁹⁰ Cfr. l'art. 20-a, del Capitolo IVa del *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di ripresa e di resilienza – Testo di compromesso finale e dichiarazioni*, rinvenibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf>, p. 40.

⁹¹ Cfr. art. 18, comma 4, del Regolamento.

⁹² Cfr. A. ALEMANNI, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020; M. STEINBEIS, *If that's the happy ending, could I have another look at the unhappy ending, please?*, in *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020.

⁹³ Cfr. P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE*, cit.

5. Conclusioni. L'emergenza sanitaria tra solidarietà e diseguaglianze

L'emergenza sanitaria ha spinto a riconsiderare il progetto europeo nell'ottica di un'azione unitaria contro un nemico comune⁹⁴. In effetti, anche alla luce delle riflessioni compiute, questo ricorso all'unità emerge con chiarezza: specie dinnanzi a una crisi di tale portata, interventi condivisi⁹⁵ e declinati in chiave solidale, appaiono necessari per scongiurare l'aggravarsi delle diseguaglianze e limitare le diverse forme di esclusione sociale.

In questa direzione è senz'altro significativo, forse "straordinario", l'impegno dell'Unione europea e degli Stati membri per il perseguimento di accordi finalizzati a una ripresa economica collettiva⁹⁶: la "creazione" del *Next Generation EU*, come si è detto, rappresenta un chiaro strumento di coesione e di collaborazione⁹⁷, anche in attuazione di quel valore, ritenuto universale, di solidarietà⁹⁸, sancito nel Titolo V della Carta di Nizza.

Tuttavia, ciò che assume rilievo attiene, piuttosto, al profilo delle relative modalità di attuazione, con specifico riguardo alla capacità del modello di prescrivere l'adempimento di condizioni rese necessarie per la gestione dei fondi. Si rileva, infatti, specie dalle modalità di assegnazione delle risorse del *Next Generation EU* e dalle richiamate disposizioni del Consiglio sul punto, un sistema di *governance* dell'Unione basato su atti sanzionatori e sostanzialmente obbligatori, pur se formalmente privi di efficacia vincolante. In particolare, il modello di *governance* economica - fondato sul protagonismo del Consiglio europeo e degli organi tecnici indipendenti - e le scelte normative assunte da organi privi di legittimazione democratica «sono indici assai significativi, non solo del rilievo specifico assunto dallo strumento "*Next Generation EU*" nell'attuale frangente storico, ma anche del modello più generale - e sempre più stringente - di direzione delle politiche economiche degli Stati membri, che in esso risulta [...] incarnato [...]. In situazioni di crisi [...] gravissime, in cui gli Stati sono *necessitati* a fruire di forme di supporto finanziario, il ricorso a tali forme di supporto - ed il sottoporsi alle connesse condizionalità - sembrano tutt'altro che il frutto di una libera scelta, così come essi si configurano, invece, nella logica propria della suddetta categoria»⁹⁹.

Infatti, ancora una volta misure restrittive sono state - di fatto - imposte da organi carenti di legittimazione democratica. Per quanto concerne, in particolare, il Regolamento che istituisce il *Recovery and Resilience facility*, tra i criteri di valutazione dei piani presentati da-

⁹⁴ Così, da ultimo, nel discorso al Senato del Presidente Draghi, del 17 febbraio 2021, https://www.repubblica.it/politica/2021/02/17/news/fiducia_governo_draghi_discorso_integrale-287965484/

⁹⁵ Di tale avviso, già B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *federalismi.it*, 11, 2019, spec. p. 6.

⁹⁶ In questo senso, si v. M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria*, cit., pp. 44 ss., il quale individua l'unica soluzione alla crisi in «una reale mutualizzazione tra tutti i Paesi membri degli sforzi economici [...], non certo soluzioni che aggraverebbero le posizioni debitorie di alcuni Stati già particolarmente esposti e che escluderebbero qualsiasi coinvolgimento in chiave solidale di quelli con più solide condizioni debitorie», spec. p. 46.

⁹⁷ «Lo stanziamento proposto dal piano *Next Generation EU* rappresenta un significativo esempio di come la collaborazione e la condivisione delle risorse in spirito di solidarietà siano non solo obiettivi auspicabili, ma realmente accessibili», così Papa Francesco nel citato discorso al corpo diplomatico (v. *infra*, nota 8), disponibile su http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2021/february/documents/papa-francesco_20210208_corpo-diplomatico.html.

⁹⁸ Sul tema, cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., *passim*.

⁹⁹ Così P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, cit., pp. 149 e 151.

gli Stati membri per l'attuazione del dispositivo spicca il rispetto rigoroso da parte degli Stati degli orientamenti politici e delle raccomandazioni disposti durante il Semestre europeo¹⁰⁰, tesi a rafforzare la coesione e la competitività economico-sociali. Ma, com'è noto, tali raccomandazioni sono espressione della *governance* economica e monetaria dell'Unione: condizionare l'approvazione dei piani nazionali al rispetto delle stesse - tenuto conto delle gravi difficoltà economiche dovute alla pandemia e, dunque, della necessità degli Stati di ricevere tali fondi – significa, sostanzialmente, rendere obbligatorio per gli Stati membri il rispetto delle raccomandazioni, sebbene queste stesse siano fornite da organi "indipendenti", privi di consenso popolare¹⁰¹.

Da quanto detto emerge, dunque, come la fase di esecuzione del *Next Generation EU* sia rimessa (ancora una volta) principalmente nelle mani del Consiglio, ponendosi un problema di legittimazione e sostenibilità democratica. Sebbene gli Stati non dovranno rimborsare una parte del finanziamento ricevuto (le sovvenzioni "a fondo perduto"), dovranno comunque sicuramente contribuire – mediante un maggiore prelievo fiscale - al rimborso del debito comune emesso dalla Commissione. Pertanto, benché tali aiuti risultino indispensabili per riparare i danni causati dall'emergenza sanitaria e le politiche europee consentano di reperire fondi a tassi d'interesse vantaggiosi, si tratta pur sempre di misure di indebitamento per gli Stati¹⁰².

In questo contesto, la persistente marginalizzazione del Parlamento nelle sedi decisionali¹⁰³ – e dunque della rappresentanza democratica¹⁰⁴ – appare ancor più *preoccupante*. L'assetto istituzionale dell'Unione risulta - ancor'oggi - incentrato prevalentemente sul ruolo del Consiglio europeo, vero protagonista delle dinamiche politiche, in ispecie durante i periodi di crisi economica o emergenziale. Tuttavia, poiché le decisioni riguardanti gli aspetti economici, incidono fortemente sul bilancio dei singoli Stati – e dunque più in generale sulla politica degli Stati membri – ci si interroga circa la legittimità di tali decisioni. Il ruolo del Parla-

¹⁰⁰ I piani nazionali verranno inoltre valutati dalla Commissione in base al rispetto della effettiva transizione verde e digitale e in base al rafforzamento della creazione di posti di lavoro e del potenziale di crescita e di resilienza economico-sociale del Paese. Si v. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>.

¹⁰¹ Nello stesso senso, cfr. F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, 2, 2020, pp. 280 ss., che a p. 313 afferma: «non sarà forse la democrazia a pagare uno scotto troppo alto? Insomma, dopo aver consentito alle limitazioni della nostra sovranità in favore dell'Unione economica e monetaria e della BCE, siamo davvero sicuri di essere pronti ad accettare ulteriori limitazioni di sovranità rinunciando al controllo sulle nostre politiche di bilancio in favore di Istituzioni esterne persino al sistema sovranazionale e che, come il MES, avrebbero la possibilità di imporci ristrutturazioni del debito e tagli draconiani alla spesa pubblica, con buona pace dello Stato sociale e della garanzia dei nostri diritti fondamentali?».

¹⁰² In questo senso, D. TRABUCCO, *Gli strumenti economico-finanziari dell'Unione europea per fronteggiare le conseguenze della pandemia causata dal Covid-19*, cit., pp. 8 ss.

¹⁰³ Sul tema, ampiamente, P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 335 ss.

¹⁰⁴ Sulla assenza di legittimazione democratica dell'Unione, cfr., *ex pluribus*, Id., *Il principio democratico fra stati nazionali e Unione europea*, in *Nomos*, 1, 2000, pp. 305 ss.; P. CRAIG, *Integration, Democracy and Legitimacy*, in P. Craig, G. de Burca (a cura di), *The Evolution of Eu Law*, Oxford, University Press, 2011, pp. 13 ss.; A. MANZELLA, *Sui principi democratici nell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 69 ss.

mento e le sue funzioni, «in quanto assestate sulla dimensione e sul metodo comunitario»¹⁰⁵, non sembrano adatte alle dinamiche intergovernative accentuate dalla crisi e dagli assetti della *governance* economica europea¹⁰⁶.

Si registra, dunque, a livello europeo, un netto sbilanciamento a favore dell'apparato intergovernativo, a discapito della democrazia rappresentativa. Il controllo democratico dell'Unione, basato sul ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali contiene ancora dei «buchi neri»¹⁰⁷, dovuti all'assenza di partiti europei, di strumenti di partecipazione democratica e di poteri di controllo giuridicamente vincolanti da parte del Parlamento nei confronti dell'apparato esecutivo, nonché alla presenza di un controllo fiduciario dei Parlamenti nazionali solo nei confronti dei propri governi.

Il problema relativo al *deficit* democratico dell'Unione o, come si è detto, relativo al *disconnect* democratico, sembra, peraltro, riflettere una tendenza più generale, che si è sviluppata anche all'interno degli Stati membri, ove si è assistito alla progressiva marginalizzazione dei parlamenti, all'indebolimento della rappresentanza e al protagonismo dell'Esecutivo¹⁰⁸.

Secondo alcuni¹⁰⁹, lo sviluppo di tale tendenza negli Stati membri dipenderebbe anche dall'assetto intergovernativo sovranazionale. In altri termini, il rafforzato protagonismo dei governi nazionali deriverebbe anche dall'obbligo di attuare le politiche economiche austere dettate dall'Unione. La crisi e gli obblighi imposti dall'Europa sarebbero dunque stati «funzionali a giustificare l'adozione di provvedimenti diretti a contenere la spesa, incidenti sullo Stato sociale e sulle autonomie territoriali, o a riformare il diritto del lavoro, nonché a giustificare la compressione del ruolo del Parlamento nella loro approvazione»¹¹⁰. In questo senso, l'evoluzione dell'assetto democratico degli Stati membri sarebbe allora stato influenzato dall'ordinamento sovranazionale: infatti, se è vero che i Parlamenti nazionali si sarebbero indeboliti a favore di un rafforzamento dei governi, questi ultimi, a loro volta, si sentirebbero «legittimati» dalla declinazione della *governance* dell'Unione, le cui decisioni sono assunte mediante processi prettamente intergovernativi.

In ogni caso, emerge tutt'ora una evidente debolezza del principio democratico e una netta contrapposizione tra democrazia governante e democrazia della rappresentanza. La problematica investe, più in generale, la forma di stato dell'Unione europea e la contrapposi-

¹⁰⁵ Così F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, 7, 2015, p. 5.

¹⁰⁶ Cfr. E. GRIGLIO, N. LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, in *School of Government working paper*, 20, 2014.

¹⁰⁷ Così E. GRIGLIO, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo*, cit., p. 209.

¹⁰⁸ In questo senso, anche nel contesto dell'emergenza sanitaria, cfr. A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, cit.; S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit.; U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, cit.; A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020, *passim*.

¹⁰⁹ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2014; P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.

¹¹⁰ Così P. MASALA, *Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale*, cit., p. 5.

zione tra modello intergovernativo e modello neo-federale¹¹¹. Quest'ultimo dovrebbe prevedere un organo rappresentativo strutturato come quello degli Stati federali e accentuare il ricorso al principio di sussidiarietà¹¹². Peraltro, l'arretramento della democrazia rappresentativa a favore di una "governance tecnocratica" europea si riscontra - come si è cercato di evidenziare - in particolar modo, nelle politiche economico-monetarie, affidate ad organi tecnici indipendenti, operanti al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, sganciati dai circuiti democratici, nonché nei periodi di crisi, ove gli organi tecnici - privi di legittimazione democratica - subordinano l'erogazione degli aiuti finanziari al rispetto di severe condizionalità, finendo per *imporre* rigide misure agli Stati membri.

In tale contesto, l'assenza di una sfera pubblica europea e la «presenza di un Parlamento suddiviso in quote nazionali e di conseguenza basato su elezioni parziali nazionali, e, soprattutto, senza una reale competizione per il potere esecutivo che mobili gli elettori e renda più chiari ed evidenti i legami di *responsability e responsiveness*»¹¹³ sembrano ostacoli insormontabili alla realizzazione di un'Unione effettivamente democratica e rappresentativa.

Le rivendicazioni del Parlamento europeo espresse nella Risoluzione del luglio 2020 in relazione al *Next Generation EU* evidenziano la volontà dell'organo rappresentativo di incidere maggiormente sulle scelte politiche europee¹¹⁴, sebbene tale tentativo lungi dal rappresentare un "cambio di rotta" nell'assetto istituzionale europeo, in quanto l'ormai collaudato modello intergovernativo rende il percorso di emersione dell'organo rappresentativo piuttosto complesso. La crisi da Covid-19 potrebbe, tuttavia, rappresentare l'occasione per un effettivo ripensamento del modello europeo: occorrerebbe innanzitutto intervenire sull'organizzazione del Parlamento, ridefinendone le funzioni nell'ottica di un consolidamento del ruolo dell'istituzione nella determinazione dell'indirizzo politico dell'Unione¹¹⁵, ma soprattutto occorrerebbe intervenire sulla forma di stato europea¹¹⁶ e sulla predisposizione di strumenti di partecipazione politica adeguati, nonché di controllo sulle politiche economico-monetarie, ridefinendo il riparto di competenze tra istituzioni europee e Stati membri¹¹⁷.

Si potrebbe, inoltre, pensare di escludere il Consiglio dal procedimento legislativo¹¹⁸, così da realizzare una effettiva separazione dei poteri e una "parlamentarizzazione" dei pro-

¹¹¹ Sul tema, A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico dell'economia*, cit.

¹¹² Cfr. S. FABBRINI, *Politica Comparata*, Roma-Bari, Laterza, 2008, spec. pp. 109 ss.

¹¹³ G.C.S. GIRAUDI, *Note critiche sul 'teorema dell'impossibilità di un'Ue pienamente democratica'*, cit., p. 6.

¹¹⁴ Sul ruolo del Parlamento europeo nelle scelte politiche si rinvia a B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, cit., nonché ID. (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, Torino, 2019, *passim*.

¹¹⁵ Sulle prospettive di riforma del Parlamento europeo, A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, 3, 2014.

¹¹⁶ Cfr. ID., *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., spec. p. 20, nonché, nello stesso senso, ID., *Con lo sguardo oltre Lisbona verso gli Stati Uniti d'Europa*, in B. Caravita (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Napoli, Jovene, 2015, pp. 79 ss.

¹¹⁷ Su questi temi, ampiamente, l'*Osservatorio permanente sul futuro dell'Unione europea* della Rivista *Diritto pubblico europeo Rassegna* online; per approfondimenti, cfr. A. LUCARELLI, *Manifesto per l'istituzione dell'Osservatorio permanente sul futuro dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. eur. Rass.* online, 1, 2020.

¹¹⁸ Così S. MANGIAMELI, *The role of National Parliaments in the European Union*, in www.issirfa.cnr.it, 2013.

cessi decisionali. A tal fine, parte della dottrina¹¹⁹ ritiene utile istituire una seconda Camera, composta da rappresentanti degli Stati membri, portatrice delle istanze dei cittadini dell'Unione e basata su una procedura elettorale uniforme per ogni Nazione. Ciò, tuttavia, potrebbe complicare (ancor di più) il percorso di creazione di partiti europei e implementare l'idea di un'"Unione di popoli degli Stati", piuttosto che di un'"Unione del popolo europeo", che sembra tutt'ora irrealizzabile.

In conclusione, i profili tecnici dei temi analizzati impongono qualche considerazione di più ampio rilievo teorico e funzionale, nonché di straordinaria attualità. Le problematiche connesse al *Next Generation EU*, infatti, ripropongono questioni mai superate, relative alla legittimazione dei circuiti democratici sovranazionali e alle ipotesi di negoziazione, controllo e coordinamento delle politiche in campo, a vantaggio non solo delle politiche economiche e lobbistiche, ma, come auspicabile, di quelle rappresentative. In tal senso, la sfida contingente circa la gestione dei fondi per il contrasto alla pandemia può forse rivelarsi l'occasione propizia per ricollocare al centro della riflessione – nazionale e sovranazionale - profili destinati a connotare il destino politico dell'Europa.

¹¹⁹ Cfr. A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, cit., pp. 18 ss.; P. MENGOZZI, *Commento all'art. 12*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 109 ss.