

Recensione a cura di Rocco Steffenoni

Federico Fabbrini, *Next Generation EU*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 144.

Con un agile quanto profondo volume, Federico Fabbrini propone, con la prospettiva del giurista, una traversata lungo la costellazione di eventi e di fatti giuridici che consentono al lettore di interpretare gli effetti sostanziali sulla Costituzione europea delle misure adottate per affrontare la pandemia da Covid-19. Tra queste spicca, per importanza e per significato, il Fondo per la ripresa denominato «Next Generation EU» (NGEU) che l'Unione Europea ha istituito, finanziandosi sui mercati tramite l'emissione di debito comune ad un tasso comparativamente più vantaggioso, per un valore di oltre 750 miliardi di euro, coperto – in parte – dalle future entrate derivanti da nuova tassazione europea. Queste risorse sono state poi assegnate agli Stati membri più colpiti, tra cui l'Italia per oltre 1/3 del totale¹, che in parte li dovranno restituire alla Commissione trattandosi di prestiti (loans) e in parte li acquisiranno nel proprio bilancio alla stregua di sussidi a fondo perduto (grants). Di queste somme, tra quelle allocabili territorialmente, l'Italia si è impegnata a destinarne almeno il 40% alle aree del Mezzogiorno al fine di ridurre gli storici divari territoriali nazionali² – e questa costituisce senza dubbio una misura di significativo impatto economico-sociale ma anche un'occasione per aumentare la capacità amministrativa delle amministrazioni territoriali coinvolte.

L'analisi del Fondo per la ripresa (Recovery Fund) costituisce così l'occasione per un'ampia disamina di quello che, secondo l'ottimistica ma finemente argomentata tesi dell'Autore, rappresenterebbe l'inarrestabile completamento della storica asimmetria dell'Unione economica e monetaria (EMU) che, dal Trattato di Maastricht del 1992 in avanti, ha visto nella politica fiscale una competenza decentrata e di difficile coordinamento. Ciò a differenza della politica monetaria saldamente accentrata tra le braccia delle BCE, quale banca centrale autonoma e indipendente rispetto agli Stati membri, a cui i Trattati assegnano la gestione della moneta e della sua politica. Sul punto, vale sempre ricordare, del resto, che sussiste un obbligo giuridico per gli Stati membri di aderire all'euro – in base all'art. 3(4) TUE.

Per ripercorrere questa progressiva evoluzione, ovvero la costituzione nell'ambito dell'EMU di una capacità fiscale «tipica delle unioni degli stati federali», il volume – che peraltro si fonda su un report realizzato dallo stesso Autore per l'Eurogruppo e per il Ministero del tesoro irlandese³ – accompagna il lettore tra gli snodi temporali fonda-

¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, per cui all'art. 11 e all'Allegato IV si stabiliscono criteri di distribuzione in favore dei paesi più colpiti economicamente dalla pandemia.

² Art. 2, comma 6-bis, d.l. n. 77/2021. In particolare, il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri è tenuto a verificare il rispetto dell'obiettivo allocativo con la possibilità di sottoporre alla Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di adottare le occorrenti misure correttive e, se del caso, anche compensative.

³ Federico Fabbrini, *Europe's Economic & Monetary Union Beyond Covid-19*, Irish Department of Finance, settembre-dicembre 2020.

mentali dell'incedere riformista dell'Unione. È certo ben noto l'adagio secondo cui «L'Europa non potrà farsi in una sola volta», come faceva notare Robert Schuman nel 1950 dando origine al lento – e forse inesorabile – processo di integrazione europea. A questo proposito, secondo la più che condivisibile ricostruzione dell'Autore, bisogna attendere fino alla drammatico impulso dettato dall'emergenza pandemica per un vero cambio di paradigma in materia di politica economica e fiscale europea, dal momento che precedentemente «le misure adottate per domare la crisi dell'euro – dal Fiscal Compact al MES fino all'Unione bancaria – hanno modificato il sistema di *governance* economico europeo ma non hanno fundamentalmente alterato l'originale asimmetria dell'Unione economica e monetaria».

Nei dieci capitoli che compongono il volume si possono distinguere alcuni capitoli maggiormente descrittivi e di inquadramento generale, anche per agevolare i lettori meno specializzati, funzionali a inquadrare il contesto su cui si sviluppa la tesi dell'Autore (II-IV), mentre altri con cui viene descritta maggiormente nel dettaglio l'architettura del NGEU e la sua attuazione in Italia tramite il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (V-VII). Seguono quindi capitoli di maggiore ricostruzione interpretativa funzionali a supportare la tesi sostenuta dall'Autore circa l'intervenuta alterazione della *governance* economica europea dei poteri fiscali nell'ottica del completamento dell'integrazione fiscale europea (VIII-X).

Sotto il primo profilo descrittivo, figurano il capitolo II sulla nascita «incompiuta» dell'EMU, il capitolo III sulle conseguenze giuridiche ed istituzionali delle patologie manifestate dalla crisi «istituzionale e politica» dell'euro (2010-2012) in ragione della crisi finanziaria globale del 2008, ma anche il capitolo IV sulle conseguenze istituzionali della pandemia.

Quest'ultimo è di particolare interesse in quanto ripercorre alcuni eventi più recenti, tra cui la sospensione temporanea della disciplina degli aiuti di stato e l'attivazione del c.d. «freno d'emergenza» del Patto di stabilità e crescita, introdotto nel 2011 proprio per fronteggiare situazioni di «grave recessione economica della zona euro o dell'intera dell'Unione», consentendo agli Stati membri di allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine (MTO), a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Sotto il profilo delle misure di politica economica, oltretutto finanziata ugualmente attraverso l'emissione di debito da parte della Commissione sui mercati, il volume ricorda altresì l'importanza della misura paneuropea di sostegno economico e sociale alla disoccupazione, denominata sotto l'acronimo «SURE». Con questo strumento, nel pieno della pandemia e dei relativi effetti economici sulle imprese, la Commissione ha potuto fornire prestiti a supporto e garanzia del buon funzionamento della cassa integrazione nazionale per i lavoratori.

Rispetto all'intervenuta adozione di tali strumenti, lo stesso capitolo IV offre poi una dettagliata descrizione della complessità politica e diplomatica del riformismo europeo, fatta di stalli negoziali e reciproche concessioni, dietro al raggiungimento di un così ambizioso pacchetto di *policy* in sede europea caratterizzato da una temporanea quanto sostanziale mutualizzazione dei debiti contratti con lo scopo di affrontare uno *shock* simmetrico, come la pandemia, ma con effetti economico-sociali asimmetrici sugli Stati membri. Il motore della crisi pandemica ha consentito di ridurre senza precedenti i tempi deliberativi su un tema così «esistenziale» per l'identità politica e sociale

europea. Basti solo pensare che dalla lettera congiunta dei 9 paesi, tra cui l'Italia, al presidente del Consiglio europeo del 25 marzo 2020, con cui si proponeva di perseguire lo studio di «uno strumento di debito comune emesso da una istituzione europea per raccogliere finanziamenti sui mercati alle stesse condizioni e con gli stessi benefici per tutti gli stati membri», sino alla approvazione finale del Recovery Fund a fine dicembre 2020 è grossomodo passato un semestre. La difficoltà dei negoziati è stata poi acuita non solo dal contestuale (ma fondamentale) voto per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (2021-2027) dell'Unione, che ha riaperto l'incessante dialogo con la Corte costituzionale tedesca in sede di ricorso cautelare – poi rigettato – avverso la conseguente ratifica nazionale della Decisione sulle risorse proprie dell'Unione⁴, ma anche dalla esiziale discussione con Polonia e Ungheria sulla condizionalità in punto di preservazione dello stato di diritto per l'accesso ai fondi⁵.

Sotto il secondo profilo descrittivo, il capitolo V si sofferma sulla acquisizione di capacità fiscale «indipendente» dell'Unione, grazie all'emissione di debito comune, e del contestuale riconoscimento della capacità di finanziare gli Stati membri e di «stabilizzare il ciclo macroeconomico» assorbendo gli *shock* negativi. A questo fine, rilevano i volumi economici interessati dal NGEU sia perché sono tali da incidere realisticamente in senso anticiclico superando l'efficace immagine dello storico «nanismo finanziario» dell'Unione⁶ sia perché consentono di ridurre strategicamente il costo del debito rispetto ai singoli Stati membri. Allo stesso tempo, l'NGEU si caratterizza anche come un «innovativo» sistema di *governance* economica essendo interamente costruito nell'ambito dei Trattati: e quindi oltre la logica intergovernativa esemplificata nell'ultimo decennio dagli accordi per il «Fiscal Compact» e per il «Meccanismo Europeo di Stabilità», che consente all'Unione di «guidare la ripresa economica» post pandemia secondo comuni obiettivi strategici europei (es. ambiente, digitale, ...) – che l'Autore qualifica alla stregua di «beni pubblici europei». A seguire, i capitoli VI e VII esplorano il caso italiano della messa a terra dell'NGEU attraverso il PNRR nazionale mettendo in luce sia l'importanza politica della sua buona riuscita quale banco di prova per l'intera costruzione della nuova architettura europea sia le principali vicende che hanno condotto alla presentazione di un «ambizioso» piano alla Commissione entro il termine del 30 aprile 2021. Sul tema, anche per ragioni di pubblicazione, il volume non affronta quantitativamente e qualitativamente lo stato di avanzamento e di attuazione del PNRR non tanto rispetto alle riforme orizzontali (giustizia, pubblica amministrazione...) quanto rispetto all'implementazione delle missioni. A questo proposito, nonostante alcune semplificazioni di *governance* in funzione accentratrice alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Cabina di Regia), amministrative (poteri sostitutivi) e di contabilità pubblica per gli enti locali (utilizzo e contabilizzazione delle risorse), l'attuazione del Piano – specie tra gli interventi c.d. «a regia» per gli enti territoriali – sembra risentire ancora delle complessità derivanti dalla dispersione e atomizzazione amministrativa

⁴ BVerfG, 2 BvR 547/21, 15 aprile 2021.

⁵ Regolamento (UE, Euratom), 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

⁶ Sabino Cassese, *L'Europa vive di crisi*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.3, 2016, 779. In termini analoghi, v. anche High-level group on own resources, Future Financing of the EU, dicembre 2016, 72-73.

dettata dalla repentina modifica del Titolo V della Costituzione e da disomogenea capacità progettuale e di programmazione amministrativa.

Sotto il profilo ricostruttivo, nel capitolo VIII l'Autore si pone la domanda cruciale della possibile stabilizzazione delle misure temporanee adottate durante la pandemia secondo la logica di un «new normal». In supporto di questa tesi viene la discussione in corso attorno alla riforma del Patto di stabilità e crescita, che incidentalmente la Commissione aveva già intrapreso prima della pandemia⁷, ritenendo che «la sfida chiave per l'Unione economica e monetaria nel suo futuro prossimo è pertanto fare in modo che questo esperimento venga confermato». Come noto, tale dibattito non può che condurre alla auspicata discussione sulla riforma dell'«assetto costituzionale» dell'Unione, tra cui figura sia il limite politico della assenza di tassazione diretta da parte dell'Unione rispetto ai cittadini e alle imprese europee sia l'irrisolto *leitmotiv* dello scarso ruolo del Parlamento Europeo. Infatti, anche nell'ambito del NGEU perdura purtroppo la *capitis deminutio* del Parlamento Europeo rispetto ad un'asse di *governance* ancora troppo spostata sul rapporto tra Commissione e Consiglio, a cui la Commissione è tenuta oltretutto a relazionare sull'andamento del NGEU. I due temi sono correlati, come ricorda l'Autore, dal momento che è notorio lo stretto legame tra capacità monetaria/fiscale, tassazione e rappresentanza, così come è ugualmente stretto il legame tra solidarietà e responsabilità nei rapporti giuridico-sociali.

Per rispondere ad alcune di queste domande, il capitolo IX si concentra sul disegno e l'organizzazione della Conferenza sul Futuro dell'Europa, oltre che sui possibili sviluppi che tale strumento – ben oltre lo schema intergovernativo dell'art. 48 TUE per la revisione dei Trattati – potrà avere su una possibile riforma costituzionale europea. Al fine di agevolare i negoziati e superare lo stallo dei veti incrociati, l'Autore riprende così lo strumento intergovernativo e propone di redigere un accordo internazionale, che viene definito «Political Compact», riducendo la maggioranza necessaria per la revisione dei trattati dall'unanimità ad una maggioranza qualificata. La sfida è ben oltre il tecnicismo giuridico e insiste sulla necessità di adottare strumenti capaci di superare lo stallo, ben rappresentato dal realismo pessimista dei «cinque scenari» della Presidenza Juncker dove solo l'ultimo scenario era quello di «Doing much more together»⁸.

In termini più generali, nell'osservare quello che definiremmo come un cambio di passo tra il riformismo «recessivo» della crisi dell'euro e quello «espansivo» della crisi pandemica, appare altresì condivisibile un passaggio figurativo del volume in cui si riporta che «mentre per rispondere alla crisi dell'euro si è usato il bastone, per rispondere alla crisi pandemica si è scelta la carota»⁹. Questo breve inciso consente a chi scrive di avanzare un possibile distinguo, sulla falsariga della fortunata distinzione di Mario Draghi tra «debito buono» e «debito cattivo», ovvero tra «condizionalità buona» e «condizionalità cattiva». In quest'ottica, tale distinzione consentirebbe di superare la correla-

⁷ Commissione, Comunicazione 'Riesame della *governance* economica' COM(2020) 55 final, 5 febbraio 2020. In seguito alla pandemia, è stata quindi nuovamente intrapresa la discussione, Id., Comunicazione 'L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la *governance* economica' COM(2021) 662 final, 19 ottobre 2021.

⁸ Commissione, 'White paper on the future of Europe', 1 marzo 2017.

⁹ In termini simili, si veda anche Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 16 giugno 2010 sulla *governance* economica, 2011/C 236 E/09, 21 in cui si «esorta il Consiglio europeo e la Commissione a definire un approccio «bastone e carota»».

zione negativa tra condizionalità e presenza di un limite di azione di governo, come è stato nel decennio europeo dell'austerità, mostrando invece la forza positiva dell'incentivazione politico-amministrativa tramite meccanismi virtuosi per un coordinamento europeo di azioni decentrate da parte degli Stati membri. In tal modo, favorendo meccanismi di autoresponsabilità, si andrebbe a consentire, favorire e incentivare politiche economiche espansive basate su un policy mix di riforme orizzontali e spese per investimenti produttivi alla stregua di quelli che andremmo quindi a chiamare «vincoli espansivi di bilancio». Di questo ne sarebbe prova il passaggio dell'attenzione dei policy maker dal numeratore (debito), che comporta azioni di *austerity*, al denominatore (PIL), che determina azioni di crescita secondo stretta condizionalità e monitoraggio. Al completamento del nuovo assetto, il riformismo europeo dovrebbe quindi avvantaggiarsi di una narrativa europea positiva del contratto sociale, e quindi maggiormente ottimistica e umanistica. In quest'ottica, l'auspicato successo del progetto del NGEU potrà costituire una solida base per dettare una nuova e stabile *governance* per un accentramento della politica economica comune per l'Unione.

(Rocco Steffenoni)