

LA PIANIFICAZIONE MULTILIVELLO DI *NEXT GENERATION EU*:  
NOTE PRELIMINARI PER UN INQUADRAMENTO TEORICO-  
GIURIDICO\*

ENRICO VERDOLINI\*\*

**Sommario**

1. Premessa: che cosa si intende per pianificazione multilivello. – 2. La teorizzazione della costituzione economica di Lucien Morissens e il fondamento della pianificazione europea. – 3. (Segue) Quali basi costituzionali per la pianificazione fra i Trattati europei e le Costituzioni nazionali. – 4. La natura della pianificazione multilivello come strumento funzionale all'organizzazione delle politiche economiche. – 5. La partecipazione delle istituzioni pubbliche alla determinazione dell'indirizzo della politica economica. – 6. Conclusioni. Verso una nuova pianificazione multilivello?

**Abstract**

*The article analyzes multilevel planning and attempts to frame it from a legal point of view. Multilevel planning has been founded on the provisions of the economic constitutions, both the European one and the Italian one. This particular kind of planning organized the economic policies to respond to the pandemic emergency. Through a new form of common debt and new spending policies, this planning has favored economic and employment recovery after the pandemic emergency. Planning has always directed the development of the production system in a manner that has been coherent with the ecological and digital transition. This economic policy content of the planning has been developed through the contribution of the Member States and the institutions of the European Union. The final question is if it possible to replicate this planning model.*

**Suggerimento di citazione**

E. VERDOLINI, *La pianificazione multilivello di Next Generation EU: note preliminari per un inquadramento teorico-giuridico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Una prima versione del presente scritto è stata presentata dall'Autore in occasione della IV Conferenza annuale di ICON•S Italian Chapter, svoltasi presso l'Università Bocconi di Milano il 13-14 ottobre 2023, all'interno del panel «Nuove forme di programmazione e ordinamento costituzionale».

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Contatto: [enrico.verdolini@tim.it](mailto:enrico.verdolini@tim.it)

### 1. Premessa: che cosa si intende per pianificazione multilivello

In seguito all'emergenza pandemica, è stata sperimentata una forma di intervento pubblico nella sfera economica che può essere definita come *pianificazione multilivello*: essendo stata costruita a partire dalla dimensione sovranazionale, è stata composta dalla programmazione di *Next Generation EU* e da quelle dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, predisposti dai singoli Paesi membri dell'Unione Europea. La pianificazione multilivello, da un punto di vista storico, ha trovato giustificazione nel riconoscimento di come i particolari problemi economici da affrontare fossero dovuti a una situazione di emergenza sanitaria di origine naturale, del tutto indipendente dalla responsabilità politica degli Stati membri, consistente nella propagazione rapida e improvvisa del virus Covid-19<sup>1</sup>. Questa specifica forma di programmazione non può essere definita propriamente come nuova, essendo la pianificazione nota da tempo agli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri, ma può essere considerata come innovativa, perché ispirata da esperienze nazionali precedenti, aggiornate e adattate agli assetti dell'ordinamento giuridico multilivello.

Con l'espressione pianificazione multilivello, si intende indicare un modello di programmazione che è stato caratterizzato da tre elementi principali, quelli di 1) basarsi su di un chiaro fondamento costituzionale, individuabile sia nei Trattati europei che nelle costituzioni degli Stati membri; 2) esprimere un contenuto in prevalenza economico, essendo uno strumento funzionale all'organizzazione di politiche economiche complesse; 3) comportare la partecipazione di una pluralità di livelli istituzionali, sia europei che nazionali, nella definizione dell'indirizzo di politica economica comune.

Nel corso del presente elaborato, si procederà a un'analisi degli elementi principali che hanno connotato la pianificazione multilivello, nel tentativo di inquadrarne l'impianto complessivo dal punto di vista legale e di coglierne i tratti giuridici essenziali. Qualcuno ha osservato che la pianificazione multilivello potrebbe rappresentare la «sperimentazione di un modello proto-federale di *governance* economica»<sup>2</sup> o, detto in altre parole, «*an embryonic federalisation of economic policy at supranational level*»<sup>3</sup>. L'obiettivo della ricerca sarà soprattutto quello di rispondere a questo quesito di fondo, se la pianificazione multilivello possa essere considerata un'esperienza di carattere temporaneo, ossia eccezionale e non più ripetibile, legata soprattutto alle circostanze storiche

<sup>1</sup>S. BEKKER, *The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?*, in *Politics and governance*, n. 3, 2021, p. 183.

<sup>2</sup>Cfr. E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2022, p. 248.

<sup>3</sup>Cfr. F. FABBRINI, *Next Generation EU: legal structure and constitutional consequences*, in *Cambridge yearbook of European legal studies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, p. 46.

straordinarie dell'emergenza pandemica, o, al contrario, se possa essere interpretata come un modello idoneo a essere replicato altre volte in futuro.

## 2. La teorizzazione della costituzione economica di Lucien Morissens e il fondamento della pianificazione europea

Il primo aspetto su cui occorre porsi degli interrogativi è quello del quadro giuridico su cui è stata costruita la pianificazione multilivello, quali siano state le sue basi legali e quale la natura di queste disposizioni. È stato sottolineato come questo modello di pianificazione sia stato strutturato a partire da un determinato fondamento costituzionale<sup>4</sup>, che è stato individuato nelle disposizioni giuridiche della costituzione economica europea e di quelle degli Stati membri.

In via preliminare, occorre quindi chiarire che cosa si intenda con la nozione di costituzione economica e quale particolare teorizzazione si possa adottare come riferimento nel prosieguo della riflessione. Trattandosi di una formula dibattuta a lungo, dalla dottrina sono state proposte molteplici spiegazioni del concetto<sup>5</sup>, ognuna delle quali ha attribuito a esso un diverso valore costituzionale: conseguentemente, ciascun autore ha riconosciuto (o non ha

<sup>4</sup> Ha parlato di fondamento costituzionale di *Next Generation EU*, in particolar modo, F. FABBRINI, *Next Generation EU: legal structure*, cit., p. 58 ss. In generale, per quanto riguarda l'analisi della base legale di *Next Generation EU*, si può fare riferimento a N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi*, 15 febbraio 2023, p. 10 ss.; P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: between continuity and rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 4, 2020, p. 337 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, n. 3, 2021, p. 652 ss.; M. FORLIVESI, *Next Generation EU: una nuova frontiera dell'integrazione europea*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2023, p. 214 ss.; G. SABATINO, *Covid-19, European law and the geo-policy of aids. The incomplete structures of European development planning*, in *Concorrenza e mercato*, n. 1, 2020, p. 71 ss..

<sup>5</sup> Per una rassegna delle principali interpretazioni della costituzione economica nel contesto del dibattito italiano, si può fare riferimento a M. GOLDONI, *Costituzione economica*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 173-186; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana – Treccani, 1988, pp. 1-10; A. MORRONE, *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3, 2001, p. 1473. Si veda anche E. VERDOLINI, *La costituzione economica fra interpretazioni storiche e tendenze attuali*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini online*, n. 1, 2024, p. 1 ss. La nozione di costituzione economica ha avuto, in ogni caso, origine nel dibattito tedesco, come attentamente ricostruito da F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale – Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 1-64. Il dibattito sulle possibili interpretazioni della costituzione economica è particolarmente vivace nel contesto europeo. Sulla costituzione economica europea, si vedano i contributi di C. KAUPA, *The pluralist character of the European economic constitution*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2016, p. 14 ss.; M.P. MADURO, *We the Court – The European Court of Justice and the European Constitution*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 1999, p. 159 ss.; Klaus TUORI, *The European Central Bank and the European macroeconomic constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, p. 15 ss.

riconosciuto<sup>6</sup>) alla costituzione economica un certo grado di efficacia giuridica nei confronti delle istituzioni pubbliche e del sistema produttivo, tale da incidere in maniera più o meno significativa sui diversi equilibri relazionali che possono configurarsi fra gli stessi.

Nello specifico, la definizione da prendere in considerazione ai fini del presente studio avrebbe dovuto essere adatta a comprendere le regole e le problematiche dell'ordinamento giuridico multilivello. Innanzitutto, avrebbe dovuto essere una interpretazione caratterizzata da un preciso apparato teorico che, essendo focalizzato allo stesso tempo sulla dimensione sovranazionale e su quella nazionale, avrebbe potuto essere applicato per approcciarsi sia alla costituzione economica europea, che a quella di ciascuno degli Stati membri. Dopodiché, questa stessa definizione avrebbe dovuto essere versatile a tal punto da poter essere impiegata nell'analisi di aspetti maggiormente concreti, relativi alla prassi delle politiche economiche: il punto di vista prescelto avrebbe dovuto essere particolarmente attento al tema della pianificazione economica, dei suoi mezzi e delle sue finalità.

Da questo punto di vista, il presente approfondimento ha fatto propria la definizione avanzata da Lucien Morissens<sup>7</sup>, come chiave ermeneutica utile a comprendere la costituzione economica nel contesto dell'integrazione europea: assumendo come riferimento questa interpretazione, fra l'altro riproposta di recente nel dibattito giuridico europeo<sup>8</sup>, è stato chiarito come la costituzione economica sia stata costruita come l'insieme di regole riguardanti «*l'organisation des politiques économiques, c'est-à-dire des interventions de caractère économique des autorités publiques*»<sup>9</sup>. La costituzione economica è stata immaginata come un sistema di disposizioni che hanno consentito di razionalizzare le

<sup>6</sup> Ha criticato la possibilità di utilizzare il concetto, in particolar modo M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, p. 373 ss. L'autore ha ritenuto che l'impiego dell'espressione nel dibattito italiano sia improprio, sia che la stessa si consideri in senso prescrittivo, che in senso descrittivo.

<sup>7</sup> La definizione di Lucien Morissens è stata elaborata all'inizio degli anni Settanta, nel contesto di un convegno sulla costituzione economica europea tenutosi presso l'Università di Liegi in Belgio. Il convegno era stato organizzato in occasione della fusione delle tre Comunità Europee originarie (la Comunità Economica Europea, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e la Comunità Europea dell'Energia Atomica). Si tratta di una definizione che si è basata sull'analisi delle regole di disciplina dell'economia contenute nei testi dei Trattati fondativi delle Comunità Europee, nonché in quelli delle costituzioni dei primi sei Stati membri (Francia, Italia, Germania Ovest, Belgio, Olanda e Lussemburgo). Si veda L. MORISSENS, *Les grands systèmes d'organisation économique et les Traités européens*, in INSTITUT D'ETUDES JURIDIQUES EUROPEENNES, *La constitution économique européenne. Actes du cinquième Colloque sur la Fusion des Communautés européennes organisé à Liège les 16, 17 et 18 décembre 1970*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1971, pp. 15-59.

<sup>8</sup> S. ADALID, *Dalla costituzione economica alla costituzione ecologica: l'avvento della "meta-politica"*, in G. GRÉGOIRE, X. MINY (a cura di), *The idea of economic constitution in Europe. Genealogy and overview*, Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2022, p. 763 ss.

<sup>9</sup> Cfr. L. MORISSENS, *Les grands systèmes d'organisation économique*, cit., p. 15.

possibilità di esercizio delle politiche economiche e che hanno definito le componenti principali delle stesse, ossia gli obiettivi economici e gli strumenti per perseguirli.

Stando all'impostazione di Morissens, le regole costituzionali che hanno disciplinato la politica economica sono state scritte per essere funzionali al perseguimento di una varietà di obiettivi di carattere predefinito e circoscritto<sup>10</sup>, fra i quali la migliore distribuzione delle risorse economiche, i bisogni collettivi di educazione e di cure sanitarie, la stabilità dei prezzi, il pieno impiego, la crescita economica, lo sviluppo di particolari regioni... Sempre secondo questa elaborazione, gli strumenti di politica economica che le istituzioni pubbliche hanno avuto a disposizione nel proprio armamentario sono stati regolati dal dettato costituzionale così da essere un numero consistente, ma pur sempre limitato: fra questi strumenti, sono stati indicati i mezzi di spesa pubblica, le riforme legislative, la disciplina della circolazione dei fattori di produzione, la pianificazione d'indirizzo...

La riflessione sulla costituzione economica svolta da Morissens si è soffermata, nello specifico, anche su quest'ultimo strumento, quello della «*planification indicative*»<sup>11</sup>, una modalità di organizzazione delle politiche economiche che, potendo essere chiamata indistintamente pianificazione o programmazione, è stata storicamente presente nell'esperienza di varie costituzioni economiche degli Stati membri fondatori dell'Unione Europea, fra le quali quella francese<sup>12</sup>, quella italiana<sup>13</sup> e quella belga<sup>14</sup>, dove è stata impiegata (in diverse

<sup>10</sup> Una riflessione sulla consistenza degli obiettivi economici dei Trattati europei e della costituzione nazionale italiana, nonché sulla possibilità di una conciliazione reciproca, è stata di recente svolta da F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2024, p. 63 ss. La relazione è stata presentata nel corso del Convegno

<sup>11</sup> Cfr. L. MORISSENS, *Les grands systèmes d'organisation économique*, cit., p. 22.

<sup>12</sup> L'autore ha fatto riferimento alla prassi di pianificazione francese, chiarendo come quest'esperienza fosse in corso di evoluzione verso forme maggiormente deboli. Quella che sembra essere una disposizione costituzionale di particolare interesse è tutt'ora contenuta nell'art. 34 comma 5 della Costituzione francese del 1958, secondo cui le «leggi di programma determinano gli obiettivi dell'azione economica e sociale dello Stato». Nella precedente Costituzione francese del 1946, era presente un richiamo espresso alla possibilità di predisporre un «piano economico nazionale» (art. 25 della Costituzione francese del 1946). Dal punto di vista della ricostruzione della costituzione economica, rimangono di particolare interesse le disposizioni contenute nel Preambolo alla Costituzione francese del 1946.

<sup>13</sup> In questo caso, l'art. 41 comma 3 Cost.

<sup>14</sup> L'autore ha parlato della prassi di pianificazione del Belgio, come di un'esperienza che stava evolvendo verso forme maggiormente penetranti. Sotto il profilo della costituzione economica, disposizioni di particolare interesse sembrano essere quelle contenute nell'art. 23 della Costituzione belga: «Ognuno ha il diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana. A tale fine, la legge, il decreto ovvero il provvedimento normativo di cui all'articolo 134 garantiscono, tenendo conto dei corrispondenti doveri, i diritti economici, sociali e culturali e definiscono le condizioni del loro esercizio. In particolare, questi diritti comprendono: 1. Il diritto al lavoro e alla libera scelta di un'attività professionale, nel quadro di una politica generale dell'occupazione finalizzata, tra l'altro, a garantire i livelli

maniere e con esiti variabili) per il governo di sistemi economici in cui le libertà imprenditoriali e la proprietà privata sono state in ogni caso garantite<sup>15</sup>. L'utilizzo della pianificazione, nello specifico, «*se justifie comme le seul moyen d'assurer la cohérence de politiques destinées à réaliser des objectifs divers et parfois contradictoires en mettant en œuvre une gamme d'instruments qui, on l'a vu, est particulièrement large*»<sup>16</sup>.

Morissens ha messo in evidenza come il processo di integrazione continentale e la progressiva nascita della costituzione economica europea abbiano influito sugli assetti delle regole costituzionali degli Stati membri riguardanti l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, determinando il superamento di alcuni strumenti esistenti, la necessità di impiegarne altri secondo forme diverse dal passato o per finalità di carattere alternativo, così da adattarli alla nuova realtà della disciplina costituzionale multilivello dell'economia<sup>17</sup>.

Quel che ha destato maggiore interesse è stato come l'autore abbia avanzato una tesi originale a proposito delle possibilità d'impiego della pianificazione economica nel nuovo contesto della costituzione economica europea e di quelle nazionali<sup>18</sup>.

Il nuovo sistema economico europeo, con le sue dinamiche macroscopiche, sarebbe stato difficile da governare con la maggior parte degli strumenti della politica economica di cui disponevano già gli Stati membri. Nel contesto europeo, la costruzione del mercato unico, l'abbattimento delle barriere doganali, la libera circolazione dei fattori di produzione e la crescita delle attività imprenditoriali transnazionali sono stati gli elementi strutturali che hanno dato forma al sistema di produzione e di scambio: in questo quadro generale, le forze economiche hanno raggiunto un ordine di grandezza sovranazionale e hanno centralizzato su di sé un potere di proporzione tale da sfuggire al controllo delle istituzioni degli Stati membri.

L'uso della pianificazione da parte degli Stati membri, pertanto, avrebbe consentito di affrontare la complessità delle nuove problematiche economiche di respiro europeo in maniera ordinata e razionale, attraverso la definizione di una strategia politica complessiva, in grado di coordinare una pluralità di misure in uno schema di carattere unitario. Quest'uso della programmazione

occupazionali più stabili ed elevati possibile, il diritto a condizioni di lavoro e ad una remunerazione equi, nonché il diritto d'informazione, di consultazione e di contrattazione collettiva; 2. Il diritto alla sicurezza sociale, alla tutela della salute e all'assistenza sociale, sanitaria e giuridica; 3. Il diritto ad un'abitazione decorosa; 4. Il diritto alla tutela di un ambiente salubre; 5. Il diritto allo sviluppo culturale e sociale» (art. 23 della Costituzione belga).

<sup>15</sup> L'unica eccezione a questo quadro generale era quella della Germania Ovest, dove, al contrario, il metodo della pianificazione era stato accantonato in partenza.

<sup>16</sup> Cfr. L. MORISSENS, *Les grands systèmes d'organisation économique*, cit., p. 22.

<sup>17</sup> L. MORISSENS, *Les grands systèmes d'organisation économique*, cit., p. 34 ss.

<sup>18</sup> L. MORISSENS, *Les grands systèmes d'organisation économique*, cit., p. 38.

economica da parte degli Stati membri sarebbe stato rafforzato dalla prospettiva di sviluppare una nuova forma di pianificazione da parte delle istituzioni europee, armonizzando così i piani nazionali in un unico disegno sovranazionale e riconducendo il tutto a degli obiettivi di carattere comune.

### **3. (Segue) Quali basi costituzionali per la pianificazione fra i Trattati europei e le Costituzioni nazionali**

Una volta messo in luce come, a livello dottrinario, sia stata già avanzata la tesi della possibilità di una pianificazione strutturata su di una pluralità di livelli, in modo tale da coinvolgere sia le istituzioni europee, che quelle nazionali, occorre precisare come questa teorizzazione di fatto abbia trovato concretezza nella programmazione di *Next Generation EU* e nei Piani nazionali di ripresa e resilienza degli Stati membri, funzionali alla ricostruzione economica post pandemica. All'ampiezza delle dinamiche dell'economia europea e alle complessità dei loro intrecci, già di per sé stessi difficili da governare, si sono aggiunte delle variabili del tutto imprevedute e imprevedibili, di contrazione della produttività imprenditoriale, degli scambi commerciali e dell'occupazione, dovute principalmente allo *shock* economico causato dall'emergenza pandemica. Di fronte a problematiche così estese, si è reso necessario andare oltre l'attuazione di misure emergenziali confinate al singolo paese e compiere uno sforzo di coordinamento fra i vari Stati membri per impostare una risposta comune in termini di politica economica. La crisi economica e sociale dovuta alla diffusione del virus Covid-19 ha, quindi, rappresentato l'opportunità per aprire un dibattito fra i governi degli Stati membri e strutturare la nuova pianificazione multilivello, una soluzione effettivamente proporzionata ad affrontare criticità economiche tanto vaste.

La questione da sciogliere, pertanto, è quali siano state esattamente le regole della costituzione economica (quella europea e quella italiana) che hanno giustificato la costruzione della pianificazione multilivello. Il fondamento costituzionale è stato riconosciuto in prima battuta nelle regole caratterizzanti la costituzione economica europea contenute all'interno dei Trattati: ancor più nello specifico, è stato individuato nei principi di solidarietà e di coesione economico-sociale (art. 3 comma 3 TUE<sup>19</sup>, art. 122 TFUE<sup>20</sup>, art. 174 e art. 175

<sup>19</sup> Il binomio sussistente fra il principio di solidarietà e quello di coesione economica, sociale e territoriale è stabilito già dall'art. 3 comma 3 TUE, il quale a livello testuale afferma che l'Unione Europea «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Quella usata dall'art. 3 comma 3 TUE è una formula che accosta, nella stessa frase, due principi legali che, avendo significati giuridici diversi, legittimano forme di redistribuzione della ricchezza di diverso segno e di varia direzione.

<sup>20</sup> L'articolo 122 TFUE afferma quanto segue: «fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà

TFUE<sup>21</sup>). Questi principi hanno trovato espressione nelle clausole generali in grado di motivare la predisposizione di una pluralità di strumenti d'intervento delle istituzioni europee in ambito economico e finanziario (si vedano, in particolar modo, gli artt. 122 e 175 comma 3 TFUE). Proprio queste disposizioni hanno rappresentato la giustificazione dei principali atti normativi alla base di *Next Generation EU*, come i regolamenti europei n. 2094 del 2020 e n. 241 del 2021<sup>22</sup>.

Una seconda componente del fondamento costituzionale della pianificazione multilivello è stata identificata nelle disposizioni della costituzione economica italiana, la quale, pure, in diversi casi ha espresso dei principi in grado di legittimare la programmazione<sup>23</sup>. Se si guarda, nello specifico, al testo della Carta costituzionale, è possibile richiamare, innanzitutto, quegli articoli che, in apertura della stessa, hanno affermato il principio di solidarietà e quello di

nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

<sup>21</sup> Si riportano, di seguito, per comodità gli artt. 174 e 175 TFUE. L'art. 174 TFUE disciplina quanto segue: «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna». L'art. 175 TFUE invece stabilisce quanto segue: «gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte. Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

<sup>22</sup> Il regolamento n. 2094 del 2020 ha richiamato in apertura l'art. 122 TFUE. Il regolamento n. 241 del 2021, invece, ha citato espressamente l'art. 175 comma 3 TFUE, ma ha menzionato anche l'art. 174 TFUE.

<sup>23</sup> Per un'analisi delle costituzioni economiche degli Stati fondatori dell'Unione Europea, nonché della stessa costituzione economica europea, basata su paradigmi classificatori di particolare interesse, si veda sempre L. MORISSENS, *Les grands systèmes d'organisation économique*, cit., pp. 15-59.



uguaglianza (art. 2 e 3 Cost.)<sup>24</sup>. In aggiunta, occorre prendere in considerazione le principali regole costituzionali riguardanti le forme dell'intervento pubblico in ambito economico (art. 41 Cost.) che, pure, sono state considerate una parte significativa del fondamento costituzionale. L'art. 41 comma 3 Cost., in particolare modo, col suo richiamo esplicito ai «programmi» di politica economica, è stato visto come il possibile fondamento costituzionale per l'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia<sup>25</sup>.

La domanda di partenza ha riguardato quale sia stato, dal punto di vista della costituzione economica dell'Unione Europea, il significato del principio di solidarietà<sup>26</sup> alla base della pianificazione multilivello: in ambito europeo sono state espresse diverse concezioni di solidarietà, a seconda del modo in cui sono state interpretate le disposizioni dell'art. 122 TFUE; ognuna di queste visioni della solidarietà è stata connotata da determinate caratteristiche proprie e ha avuto precise ricadute in termini economici. Il fondamento costituzionale della pianificazione multilivello è stato distante dall'idea di solidarietà finanziaria, emersa in passato nel contesto dell'ordinamento giuridico europeo: era difficile, in questo caso, parlare di una vera e propria forma di solidarietà, dal momento che qualsiasi forma di sostegno economico era sottoposta a rigorose condizionalità, sia perché era obbligatoria per gli Stati beneficiari la restituzione delle risorse finanziarie oggetto di prestito, secondo scadenze e modalità predefinite, sia perché era richiesto l'adempimento di riforme puntuali, con precise ricadute in termini istituzionali ed economici<sup>27</sup>. La funzione principale delle misure di solidarietà finanziaria, infatti, non era tanto quella di riequilibrare le situazioni specifiche di disparità economica (sociali o territoriali che fossero), quanto quella di salvaguardare il mercato comune e il suo assetto economico complessivo.

Al contrario, il fondamento costituzionale della pianificazione multilivello è sembrato essere più affine a una forma di solidarietà politica<sup>28</sup>. Questa visione

<sup>24</sup> A proposito degli art. 2 e 3 Cost. come *fondamento costituzionale* di *Next Generation*, si veda F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 27.

<sup>25</sup> M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, n. 8-9, Milano, Ipsoa, 2021, p. 1025 ss.

<sup>26</sup> Per un'analisi delle norme costituzionali europee in materia di solidarietà, si veda G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2021, p. 275 ss.

<sup>27</sup> Questo aspetto è stato rimarcato da G. CONTALDI, *Le misure poste in essere dall'Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia Covid-19*, in E. CALZOLAIO, M. MECCARELLI, S. POLLASTRELLI (a cura di), *Il diritto nella pandemia. Temi, problemi, domande*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2020, p. 222; C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2020, p. 765 ss.

<sup>28</sup> Il punto della natura politica del concetto di solidarietà alla base della pianificazione multilivello è stato evidenziato soprattutto da F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione*

di solidarietà è stata ricondotta a una diversa lettura dell'art. 122 comma 1 TFUE, il quale ha fatto espressa menzione dello «spirito di solidarietà» fra i Paesi membri, necessario a elaborare le principali misure d'intervento nelle contingenze di crisi economica. Il legame di solidarietà che è stato costruito attraverso la pianificazione multilivello è stato definito come squisitamente politico: è stato articolato in un rapporto orizzontale fra gli Stati membri, in grado di determinare una redistribuzione delle risorse finanziarie verso i Paesi che ne avevano maggiore necessità da un punto di vista economico e sociale, in quanto colpiti in maniera più forte dallo *shock* emergenziale.

La solidarietà politica posta a fondamento costituzionale della pianificazione multilivello è stata, quindi, accostata al principio di coesione economica e sociale *ex artt.* 174 e 175 TFUE. È stato necessario chiarire quale esatta interpretazione del concetto di coesione sia stata il fondamento della pianificazione multilivello. La strategia delle politiche di coesione ha risposto principalmente alla *ratio* di produrre un riequilibrio della ricchezza fra le varie regioni dell'Unione Europea, e non fra i diversi settori della popolazione: la scelta di questo fondamento costituzionale ha legittimato un meccanismo di assegnazione dei fondi in grado di agire lungo direttrici territoriali predefinite, legate a logiche diverse rispetto ai classici strumenti di redistribuzione del *welfare State*. Questa nozione di coesione ha così corroborato la presenza delle istituzioni in ambito economico e ha consentito di intervenire attraverso lo strumento della pianificazione multilivello, in modo tale da promuovere la ripresa e la crescita di determinati territori dell'Unione.

Sono stati evidenziati i punti di contatto fra il principio di coesione così inteso e la dimensione di solidarietà politica posta a fondamento costituzionale della pianificazione multilivello: attraverso la pianificazione, è stato creato un legame ulteriore fra quegli Stati membri in grado di fornire garanzie finanziarie per la raccolta delle risorse necessarie alla ricostruzione economica e quei Paesi le cui economie hanno necessitato maggiormente di un sostegno.

È stato messo in luce, in ogni caso, come la pianificazione multilivello sia stata possibile perché la disciplina degli strumenti di coesione *ex art.* 175 TFUE è stata costruita in modo tale da presentare una certa dose di flessibilità e da esprimere una specifica potenzialità espansiva<sup>29</sup>: per la sua particolare elasticità, è stato possibile interpretare in senso innovativo non tanto l'idea di coesione presa di per sé stessa, da intendersi come uno degli obiettivi caratterizzanti le istituzioni dell'Unione Europea, quanto quelle disposizioni che hanno stabilito quali strumenti potessero essere attivati per perseguire questa finalità

dell'UE verso la solidarietà politica, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2021, p. 183 ss.

<sup>29</sup> B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., p. 655 ss.; P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis*, cit., p. 347.

specifica, in particolar modo l'art. 175 comma 3 TFUE: quest'ultima disposizione, caratterizzata da una formulazione molto generica, ha fatto riferimento alla possibilità di strutturare misure di coesione del tutto nuove e di carattere alternativo rispetto ai fondi europei ordinari. La potenzialità espressa dall'interpretazione dell'art. 175 comma 3 TFUE è stata a tal punto significativa, che, come è stato evidenziato, «*seem to be about much more than cohesion policy. It stands as the core vehicle of a new pan-European economic and industrial strategy*»<sup>30</sup>.

I nuovi orientamenti ermeneutici degli artt. 122 e 175 TFUE, così come sviluppatasi a livello europeo, hanno, poi, trovato una particolare corrispondenza sostanziale nelle nuove letture delle disposizioni della Costituzione italiana. Spostando l'attenzione sull'ordinamento giuridico nazionale, non si è potuto trascurare come un ulteriore fondamento costituzionale della pianificazione multilivello sia stato rappresentato da quella visione di solidarietà espressa dall'art. 2 Cost., una nozione di particolare complessità, perché in grado di sintetizzare una molteplicità di significati: nel caso specifico dell'art. 2 Cost., per espressa previsione testuale, la solidarietà ha assunto una connotazione innanzitutto «politica», ma allo stesso tempo anche «economica» e «sociale»<sup>31</sup>. C'è da chiedersi, allora, quale sia stato fra questi tre il significato di solidarietà prevalente. La solidarietà disciplinata dall'art. 2 Cost., pur avendo assunto una forma di carattere poliedrico, ha trovato nella propria dimensione politica la componente principale ed egemone: è stato possibile interpretare la solidarietà *ex art. 2 Cost.* come se la sua politicità sia stata la premessa da cui fare discendere, in via consequenziale, le varie implicazioni economiche e sociali legate all'applicazione dello stesso principio. Quel che si vuol dire è che, proprio perché gli aspetti politici della solidarietà sono stati quelli preminenti, l'art. 2 Cost. ha costituito, in congiunzione con l'art. 3 e 4 Cost., la chiave ermeneutica delle disposizioni della costituzione economica riguardanti tanto la garanzia dei diritti sociali, quanto il governo dell'economia *ex art. 41 Cost.*<sup>32</sup>. Dal punto di vista del fondamento costituzionale della pianificazione

<sup>30</sup> Cfr. P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis*, cit., p. 346.

<sup>31</sup> Come ben noto, l'art. 2 Cost. testualmente recita che «la Repubblica (...) richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

<sup>32</sup> Il riferimento è innanzitutto a F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, p. 27. Un'interpretazione di questo tipo, volta ad adottare l'art. 2 Cost., congiuntamente agli artt. 3 e 4 Cost., come parametri per la lettura delle regole della costituzione economica è stata proposta anche da altri autori che hanno approcciato le stesse disposizioni costituzionali. Si pensi, in particolar modo, alla tesi avanzata da Vincenzo Spagnuolo Vigorita, secondo cui i principi alla base della forma di governo italiana, in particolar modo quelli espressi dai primissimi articoli del testo costituzionale (gli artt. 1, 2, 3 e 4 Cost.), hanno assunto una funzione orientativa nella lettura dei più significativi articoli della costituzione economica. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, p. 85.

multilivello, sono state significative le conseguenze di quest'interpretazione volta a valorizzare l'art. 2 Cost. come disposizione in grado di orientare la lettura degli articoli relativi ai rapporti economico-sociali: l'esegesi della costituzione economica alla luce dell'art. 2 Cost. ha consentito di abbandonare un'impostazione puramente teorica, per spostarsi su di un piano maggiormente istituzionale e organizzativo, riguardante le modalità concrete dell'intervento pubblico in economia. Sempre a proposito della solidarietà, non a caso è stato detto che un problema centrale dell'interpretazione dell'art. 2 Cost. è stato quello di «modellare l'organizzazione del potere pubblico non solo in funzione della *garanzia* dei valori della persona (...) ma anche, con tutto ciò che questo comporta in ordine alle situazioni soggettive, in funzione dello *sviluppo* dei valori predetti»: per dirla in altro modo, quella dell'attuazione della solidarietà è stata considerata come un'attività rivolta soprattutto a una prospettiva futura e in grado di impegnare le istituzioni pubbliche verso una precisa direzione di azione politica concreta. Ne è discesa, in maniera immediata, la necessità di un intervento delle istituzioni pubbliche nelle sfere dell'economico e del sociale.

C'è da chiedersi, allora, quali siano state le disposizioni della costituzione italiana, che hanno legittimato maggiormente l'intervento delle istituzioni pubbliche attraverso provvedimenti di programmazione della politica economica. Sotto questo profilo, il fondamento costituzionale della pianificazione multilivello è stato individuato principalmente nell'art. 41 Cost. Nell'ambito dell'Unione Europea, il cambiamento degli orientamenti interpretativi riguardanti gli artt. 122 e 175 TFUE ha influenzato direttamente le possibilità di lettura dell'art. 41 Cost., determinando l'emergere di rinnovate opzioni ermeneutiche, in forte connessione con gli artt. 2 e 3 comma 2 Cost.: non a caso, è stato evidenziato come il contesto generale che è maturato a livello europeo in seguito all'emergenza pandemica abbia consentito di «rimettere maggiormente in asse l'art. 41 Cost. con i principi fondamentali della Costituzione – in particolare gli artt. 2, 3, secondo comma, e 4 – attraverso un più deciso recupero della funzione sociale dell'intervento pubblico nell'economia»<sup>33</sup>.

Ciò ha significato spostare il punto dell'equilibrio fra libertà economica e autorità pubblica, tutto interno all'art. 41 Cost., passando da una sua lettura più favorevole agli interessi mercantilistici, verso un'interpretazione in grado di rafforzare la presenza pubblica nel contesto dei sistemi economici e commerciali. Soltanto un ripensamento delle letture possibili dell'art. 41 Cost., nel senso così indicato, ha consentito di individuare nelle sue disposizioni un ulteriore fondamento costituzionale della pianificazione multilivello. Questo cambio d'approccio è stato possibile a patto di valorizzare non soltanto la dimensione politica della solidarietà *ex art. 2 Cost.*, ma anche quella prospettiva di

<sup>33</sup> Cfr. F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., p. 40.

avanzamento sociale complessivo espressa dall'art. 3 comma 2 Cost., secondo una visione di uguaglianza che è sembrata essere più intensa di quella espressa dall'obiettivo europeo di coesione economico-sociale<sup>34</sup>.

Il fondamento costituzionale della pianificazione multilivello ha marginalizzato quelle interpretazioni tese a privilegiare la dimensione della libertà economica, così come espressa dal primo comma dell'art. 41 Cost.: sono state indebolite quelle possibili letture volte a valorizzare il mercato concorrenziale dal momento che, di per sé stesso, quest'ultimo sarebbe stato insufficiente ad assicurare il benessere collettivo dopo l'emergenza pandemica. Il fondamento costituzionale della pianificazione ha comportato in generale una maggiore centralità per il ruolo delle istituzioni pubbliche in ambito economico *ex* art. 41 commi 2 e 3 Cost.: ancor più nello specifico, il terzo comma dell'art. 41 Cost. ha di fatto legittimato una funzione di programmazione e di indirizzo dell'economia, facente capo alle istituzioni pubbliche, per motivazioni legate a finalità di carattere sociale, in una maniera che è sembrata funzionale al recupero economico e occupazionale post pandemico.

#### **4. La natura della pianificazione multilivello come strumento funzionale all'organizzazione delle politiche economiche**

Le regole dei Trattati europei e della Costituzione italiana che hanno rappresentato il fondamento costituzionale della pianificazione multilivello sono state per lo più disposizioni facenti parte del perimetro della costituzione economica, sia di quella europea che di quella nazionale. Per questa ragione, per procedere nell'analisi di dettaglio, è stata presa in considerazione la categorizzazione di costituzione economica definita da Lucien Morissens, che ha approfondito anche l'idea che le istituzioni europee impiegassero il metodo della pianificazione. Una volta chiarito che il fondamento costituzionale di questa programmazione era collocato nelle disposizioni della costituzione economica, è stato possibile affermare che la pianificazione stessa è stata scelta come strumento utilizzabile nel contesto della risposta all'emergenza pandemica (perché ammesso dalla costituzione economica europea), in quanto ritenuto maggiormente idoneo, rispetto ad altri, per l'attuazione delle regole costituzionali, dal punto di vista dello svolgimento di una funzione di organizzazione delle politiche economiche<sup>35</sup>.

Si può quindi evidenziare come la natura della pianificazione multilivello sia stata, da un punto di vista sostanziale, prevalentemente economica, perché costituita da una pluralità di politiche economiche ricondotte entro il disegno

<sup>34</sup> Sul rapporto fra art. 41 Cost. e art. 3 comma 2 Cost., è nota l'interpretazione prospettata da M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, p. 125 ss.

<sup>35</sup> L. MORISSENS, *Les grands systèmes d'organisation économique*, cit., pp. 22-23.

unitario e coerente della programmazione pluriennale. Ciò vuol dire che la pianificazione multilivello ha rappresentato una forma di sintesi e di coordinamento delle politiche economiche, particolarmente adatta in una situazione in cui è stato necessario mettere a sistema una molteplicità di misure d'intervento, funzionali al perseguimento di obiettivi variegati. Non a caso, è stato detto che il quadro di disciplina giuridica della pianificazione multilivello «*is a major shift in EU economic policy made possible by creative legal engineering*<sup>36</sup>».

Quel che ha rilevato maggiormente della pianificazione multilivello, sotto l'aspetto dell'organizzazione della politica economica, non è stato semplicemente il consistente ammontare di risorse finanziarie mobilitato a livello europeo. Nello svolgimento del presente approfondimento, è stato possibile individuare tre caratteristiche principali che hanno permesso di parlare di una sostanza prevalentemente economica di questo particolare tipo di pianificazione. La motivazione della scelta dello strumento della pianificazione è stata, innanzitutto, quella di adottare un metodo il più possibile idoneo alla gestione di un volume di risorse finanziarie di particolare grandezza (corrispondente a 750 miliardi di euro<sup>37</sup>), secondo forme comuni agli Stati membri, un'esigenza organizzativa di natura in prevalenza economico-finanziaria, ossia legata alla necessità di garantire un utilizzo il più possibile ordinato e ponderato degli ingenti fondi potenzialmente a disposizione. Per questa ragione, la pianificazione multilivello si è caratterizzata per essere stata costruita sulla base di regole giuridiche riguardanti 1) i meccanismi di raccolta delle risorse finanziarie sui mercati dei capitali e il loro successivo rimborso, in modo tale da consentire la condivisione di debito pubblico fra gli Stati membri, e 2) i criteri di divisione delle stesse risorse fra i Paesi membri, così da calibrare la spesa pubblica sulle esigenze specifiche di ogni economia nazionale. La motivazione della preferenza per la pianificazione è stata, però, anche quella di razionalizzare e ottimizzare l'uso delle risorse per finalità politiche comuni agli Stati membri, orientando la loro destinazione non soltanto in funzione della ripresa economica, ma anche in senso coerente alle esigenze di cambiamento dell'economia, su di una prospettiva di medio-lungo periodo. Di conseguenza, la pianificazione multilivello è stata connotata da 3) chiari indirizzi politici condivisi fra gli Stati membri, di carattere prevalentemente economico, riguardanti in particolar modo le c.d. «*twin transitions*»<sup>38</sup>, ossia l'innovazione degli apparati produttivi e commerciali attraverso l'ammmodernamento tecnologico (o, meglio ancora, la trasformazione digitale) e la decarbonizzazione degli stessi (o, più in generale, la transizione ecologica). Questi indirizzi politici sono stati tradotti in precisi vincoli di

<sup>36</sup> Cfr. B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., p. 678.

<sup>37</sup> La cifra ha fatto riferimento ai valori monetari del 2018 (art. 2 del regolamento n. 2094 del 2020).

<sup>38</sup> Cfr. M. FORLIVESI, *Next Generation EU: una nuova frontiera dell'integrazione europea*, cit., p.

destinazione delle risorse, facenti capo a ciascuno Stato membro nella predisposizione dei rispettivi piani. Ciascuno di questi tre aspetti sarà ripreso nel prosieguo dell'analisi.

Il primo elemento caratterizzante la pianificazione multilivello, quello delle modalità di reperimento e di restituzione delle risorse finanziarie, è stato in parte definito dal Consiglio dell'Unione Europea, nella decisione n. 2053 del 2020<sup>39</sup>. Con questo provvedimento, è stato conferito alla Commissione Europea il potere di contrarre prestiti sui mercati dei capitali per conto dell'Unione, in modo tale da raccogliere il volume di risorse economiche richiesto a livello complessivo da *Next Generation EU*, per un importo massimo pari a 750 miliardi di euro (art. 5 della decisione n. 2053 del 2020<sup>40</sup>). Si può parlare, innanzitutto, di una delega che è stata conferita in via provvisoria ed è stata condizionata a una precisa scadenza temporale: l'assunzione di prestiti da parte della Commissione Europea dovrà concludersi entro il 2026, per cui dopo il 31 dicembre di quell'anno non potranno più essere svolte operazioni di raccolta di capitali. Dopodiché, si può evidenziare come si sia trattato di una delega vincolata da un punto di vista finalistico e materiale: prima di tutto, è stata concessa «al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19» (art. 5 comma 1 della decisione n. 2053 del 2020 del Consiglio dell'Unione Europea); per di più, le risorse così collezionate sono state destinate all'erogazione di prestiti a favore degli Stati membri, con vincolo di restituzione, per un importo pari a 360 miliardi di euro, o per la copertura di spese senza obbligo di rimborso da parte degli Stati membri, per una cifra corrispondente a 390 miliardi di euro.

Anche per quanto riguarda le modalità di rimborso dei prestiti raccolti sui mercati finanziari, il Consiglio ha stabilito una serie di punti di particolare importanza, relativi alla restituzione del debito contratto dall'Unione Europea,

<sup>39</sup> Sulla decisione n. 2053 del 2020, si vedano L. SCHRAMM, U. KROTZ, B. DE WITTE, *Building "Next Generation" after the pandemic: the implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of common market studies*, n. S1, pp. 115-116; F. FABBRINI, *Next Generation EU: legal structure*, cit., pp. 48-50; F. LOSURDO, *L'ordine di Maastricht e l'"economia di guerra". Il nodo gordiano del debito*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 1-2, Rimini, Maggioli Editore, 2022, pp. 131-132; M. BONINI, *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e la legge federale di ratifica della «Decisione sulle Risorse Proprie» dell'Unione europea: ancora una volta, una pronuncia problematica nel nome del sindacato sugli atti ultra vires?*, in *DPCE Online*, n. 1, 2021, p. 2759 ss.

<sup>40</sup> Si riporta, per comodità, un brano dell'articolo 5, comma 1, della decisione n. 2053 del 2020 del Consiglio dell'Unione Europea: «al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19 mediante il regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa e la legislazione settoriale ivi menzionata: a) alla Commissione è conferito il potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti per conto dell'Unione per un importo massimo di 750 000 milioni di EUR a prezzi 2018. Le operazioni di assunzione di prestiti sono effettuate in euro; b) fino a 360 000 milioni di EUR a prezzi 2018 dei prestiti contratti possono essere usati per erogare prestiti e, in deroga all'articolo 4, fino a 390 000 milioni di EUR a prezzi 2018 possono essere destinati alle spese».

sempre per mezzo della decisione n. 2053 del 2020. Il punto principale è stato che il rimborso del capitale e il pagamento dei relativi interessi sono stati posti a carico del bilancio dell'Unione (art. 5 comma 2 della decisione n. 2053 del 2020<sup>41</sup>). Di conseguenza, è stato chiarito che, per poter risarcire il debito, avrebbero potuto essere introdotte nuove categorie di risorse proprie, così da rafforzare il gettito delle entrate del bilancio dell'Unione Europea. Non a caso, è stato aumentato il massimale dell'importo totale delle risorse proprie attribuite all'Unione Europea, passando dall'1,20% della somma del RNL di tutti gli Stati membri all'1,40%<sup>42</sup> (art. 3 della decisione n. 2053 del 2020<sup>43</sup>). In tal modo, è stata concretizzata un'apertura alla possibilità di introdurre «una nuova categoria di risorse proprie basata su contributi nazionali calcolati sulla base dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati», risorse proprie supplementari come un nuovo «prelievo sul digitale» e un nuovo «meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera», così come «altre risorse proprie, che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie» (preambolo della decisione n. 2053 del 2020). È stato evidenziato<sup>44</sup>, in ogni caso, come, per assicurare il rimborso del capitale, in ogni caso, sarebbe stato possibile adottare delle soluzioni di carattere alternativo, quali quelle del taglio alla spesa pubblica delle istituzioni europee o dell'incremento del contributo finanziario di ciascuno Stato membro al budget dell'Unione.

In attuazione della decisione n. 2053 del 2020<sup>45</sup>, è stata effettivamente introdotta la nuova risorsa propria parametrata sul peso complessivo dei rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati prodotti da ciascuno Stato membro. Questa risorsa propria è stata disciplinata dal regolamento n. 770 del 2021 e ha, così, rafforzato il gettito delle entrate complessive del bilancio dell'Unione Europea. Non si può trascurare, fra l'altro, come la sostanza e la conformazione della nuova risorsa propria siano state coerenti con gli indirizzi della

<sup>41</sup> L'articolo 5, comma 2, della decisione n. 2053 del 2020 del Consiglio dell'Unione Europea testualmente recita che «per i prestiti contratti (...) il rimborso del capitale e il pagamento dei relativi interessi sono a carico del bilancio dell'Unione».

<sup>42</sup> Il punto è stato evidenziato da M. BONINI, *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e la legge federale*, cit., p. 2760.

<sup>43</sup> L'articolo 3 della decisione n. 2053 del 2020 del Consiglio dell'Unione Europea afferma che «l'importo totale delle risorse proprie attribuite all'Unione per coprire gli stanziamenti annuali di pagamento non supera l'1,40 % della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri».

<sup>44</sup> L. SCHRAMM, U. KROTZ, B. DE WITTE, *Building "Next Generation" after the pandemic*, cit., pp. 115-116.

<sup>45</sup> L'art. 2, comma 1, lettera c della decisione n. 2053 del 2020 ha affermato espressamente che costituiscono risorse proprie da iscriverne al bilancio dell'Unione Europea le entrate derivanti «dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo».



transizione ecologica espressi dall'*European Green Deal* e fatti propri dalla pianificazione multilivello.

La Commissione Europea ha quindi formulato delle proposte per introdurre altre nuove risorse proprie, di diversa natura, alcune delle quali affini alle esigenze della transizione ecologica<sup>46</sup>, altre rispondenti alla necessità di predisporre nuove forme di tassazione dei redditi delle società<sup>47</sup> operative all'interno del territorio dell'Unione.

Il secondo aspetto riguardante le modalità della gestione delle risorse finanziarie della pianificazione multilivello, quello dei criteri di divisione delle stesse fra gli Stati membri, è stato disciplinato dall'art. 11 del regolamento n. 241 del 2021<sup>48</sup>. Quest'articolo, nello specifico, ha definito i parametri di calcolo del massimo ammontare del contributo finanziario che è stato possibile destinare a ciascun Stato membro. La sostanza dei parametri indicati è stata prevalentemente di natura economica. Per poter quantificare la quota esatta di risorse da stanziare per ciascun Stato membro, sono stati considerati principalmente degli indicatori di matrice macroeconomica. L'art. 11 ha fatto riferimento, ad esempio, a dati numerici da utilizzare come base di calcolo, come quelli riguardanti la popolazione, il tasso di disoccupazione, l'andamento del PIL di ciascuno Stato membro, con particolare attenzione alle possibili variazioni di quest'ultimo indicatore provocate dallo *shock* economico pandemico. A partire dai criteri formulati dall'art. 11, sono state elaborate delle formule matematiche da impiegare per il calcolo dei rispettivi contributi.

Quel che ha rilevato ai fini della presente trattazione è che gli elementi da assumere come punto di partenza per la divisione delle risorse fra gli Stati

<sup>46</sup> Il riferimento è alla proposta di decisione del Consiglio consistente nella destinazione al bilancio dell'Unione Europea di una parte pari al 25% delle entrate derivanti dalla vendita all'asta di quote nell'ambito dello scambio delle quote di emissioni (comunicazione n. 570 del 2021 della Commissione Europea).

<sup>47</sup> Si vedano, in particolare, la posizione della Commissione Europea sulla tassazione delle imprese (comunicazione n. 251 del 2021 della Commissione Europea) e la proposta di direttiva per una nuova disciplina dell'imposizione dei redditi (comunicazione n. 321 del 2023 della Commissione Europea).

<sup>48</sup> Si riporta, di seguito, il testo dell'articolo 11 del regolamento n. 241 del 2021: «per ciascuno Stato membro il contributo finanziario massimo è calcolato come segue: a) per il 70 % dell'importo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), convertito in prezzi correnti, sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del relativo tasso di disoccupazione di ciascuno Stato membro, secondo la metodologia riportata nell'allegato II; b) per il 30 % dell'importo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), convertito in prezzi correnti, sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e, in pari proporzioni, della variazione del PIL reale nel 2020 e della variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021, secondo la metodologia riportata nell'allegato III. La variazione del PIL reale per il 2020 e la variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021 si basano sulle previsioni di autunno 2020 della Commissione. Il calcolo del contributo finanziario massimo ai sensi del paragrafo 1, lettera b), è aggiornato entro il 30 giugno 2022 per ciascuno Stato membro sostituendo i dati delle previsioni economiche di autunno 2020 della Commissione con i risultati effettivi relativi alla variazione del PIL reale per il 2020 e alla variazione aggregata del PIL reale per il periodo 2020-2021».

membri sono costituiti principalmente in dei parametri che hanno consentito di quantificare, seppure in maniera indicativa, lo stato di salute dell'economia di ciascuno Stato membro. A partire da queste valutazioni, riguardanti la profondità dell'impatto della pandemia sul sistema produttivo e commerciale del singolo Paese, nonché le conseguenze negative causate dalla stessa in termini di riduzione del PIL e dell'occupazione, è stato possibile stimare l'ammontare di risorse necessarie a consentire la ricostruzione economica e sociale.

La questione della scelta dei parametri su cui è stato basato il calcolo ha evidenziato come sia stato possibile costruire una pianificazione multilivello di matrice solidaristica, in cui l'intervento pubblico finalizzato alla ripresa è stato calibrato in funzione della situazione economica specifica del singolo Stato membro, in modo tale che i paesi maggiormente colpiti dalla pandemia fossero i principali ad avvantaggiarsi di questa programmazione.

Sotto questo profilo, i parametri adottati hanno fatto sì che l'Italia sia stata lo Stato membro che più di tutti ha beneficiato delle risorse erogate attraverso *Next Generation EU*, sia per via del peso che è stato attribuito alle statistiche relative alla popolazione complessiva, dal momento che è stata censita come terzo Paese più popoloso dell'Unione Europea alla data del primo gennaio 2021, sia a causa del fatto che l'economia italiana è stata colpita in maniera particolarmente incisiva dalla contrazione produttiva e occupazionale dovuta all'emergenza pandemica.

Il cambio di orientamento delle politiche economiche<sup>49</sup>, avvenuto attraverso la pianificazione multilivello, secondo un'impostazione «che si colora di “tratti keynesiani”»<sup>50</sup>, si è sostanziato nella mobilitazione di un consistente volume di investimenti pubblici, destinati a finanziare le principali misure della ricostruzione economica post pandemica, incentrando la soluzione della crisi, sia produttiva che occupazionale, sull'idea che fare spesa pubblica potesse essere l'approccio adatto per stimolare la ripresa e la crescita delle produzioni, dei commerci e delle iniziative economiche private.

Da questo punto di vista, la particolare complessità delle misure rientranti nella pianificazione multilivello, di matrice sia economica che sociale, è stata espressa dall'art. 1 del regolamento n. 2094 del 2020, che ha disciplinato nello specifico alcuni aspetti di rilievo delle politiche economiche predisposte «per far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi covid-19» (art. 1

<sup>49</sup> Il mutamento d'impostazione è stato evidenziato da numerosi autori, fra i quali B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., p. 635 ss.; D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano nazionale di ripresa e resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, Giappichelli, Torino, 2023, p. 68; F. LOSURDO, *L'ordine di Maastricht e l'"economia di guerra"*, cit., p. 132; E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2022, p. 216.

<sup>50</sup> Cfr. F. LOSURDO, *L'ordine di Maastricht e l'"economia di guerra"*, cit., p. 132.

del regolamento n. 2094 del 2020). La pianificazione multilivello ha messo a sistema le misure della ricostruzione economica, collocandole nel contesto di una strategia complessiva. Nello specifico, sono state finanziate «misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro», «riforme e investimenti» volti alla crescita sostenibile e all'occupazione, «misure a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi covid-19», «misure volte a garantire (...) una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra», «misure volte ad affrontare l'impatto della crisi covid-19 sull'agricoltura e lo sviluppo rurale» (art. 1 del regolamento n. 2094 del 2020).

Il terzo (ma non per importanza) profilo di interesse, a proposito della natura economica della pianificazione multilivello, ha riguardato gli indirizzi di politica pubblica espressi dalla stessa e la natura dei vincoli di destinazione delle risorse finanziarie formulati nel contesto della disciplina complessiva di *Next Generation EU*. La pianificazione multilivello è stata incentrata su due direttrici strategiche principali, quelle della transizione ecologica e della trasformazione digitale, in grado di incidere in profondità sulla conformazione dei sistemi economici e di modificarne gli assetti strutturali complessivi: non a caso, lo stesso preambolo del regolamento n. 2094 del 2020 ha precisato come le politiche pubbliche delineate nel quadro generale di *Next Generation EU* abbiano avuto la funzione di favorire il graduale passaggio «verso un'economia verde e digitale»: a essere oggetto della pianificazione multilivello avente l'obiettivo generale di «agevolare transizioni (...) verdi e digitali» (art. 3 del regolamento n. 241 del 2021), pertanto, è stata principalmente l'economia, investita della spinta trasformativa di *Next Generation EU*. Di conseguenza, spostando l'attenzione sul livello nazionale, «*to have access to the funds, member states had to draft national RRFs presenting their use of the money and their individual policy priorities whilst also complying with the common European policy priorities as laid down in the RRF Regulation*»<sup>51</sup>. Occorre allora chiarire quale sia stata la consistenza giuridica dei due indirizzi politici prevalenti nel contesto della pianificazione multilivello, quelli della transizione ecologica e della trasformazione digitale, così da rimarcare in che modo abbiano influenzato la predisposizione dei Piani nazionali da parte degli Stati membri e, in particolar modo, dell'Italia.

Guardando alla definizione prospettata dalla Commissione Europea, il processo di transizione ecologica ha riguardato soprattutto il sistema economico-produttivo e ha reso necessario un suo ripensamento complessivo<sup>52</sup>. La

<sup>51</sup> Cfr. L. SCHRAMM, U. KROTZ, B. DE WITTE, *Building "Next Generation" after the pandemic*, cit., p. 116.

<sup>52</sup> Per quanto riguarda gli obiettivi ecologici della pianificazione multilivello, si veda M. CRISTARELLA ORISTANO, *La transizione ecologica nel regolamento UE n. 241 del 2021: i futuri scenari del Next Generation EU*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, Milano, Franco Angeli, 2022, p. 113 ss.

transizione ecologica è stata ricondotta al passaggio da un modello economico precedente, caratterizzato da una situazione di conflittualità con l'ambiente, a un modello economico successivo, in armonia con l'equilibrio ecologico ambientale e in grado di rigenerarlo laddove precedentemente lesa. La Commissione Europea ha infatti precisato come, secondo la propria strategia politica, sarà necessario «trasformare l'Unione Europea (...) in un'economia moderna (...) che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse» (comunicazione n. 640 del 2019 della Commissione Europea).

In senso coerente con gli obiettivi della transizione ecologica, la disciplina europea della pianificazione multilivello ha stabilito come un ammontare minimo delle risorse finanziarie della programmazione di *Next Generation EU* avrebbe dovuto essere destinato in via obbligatoria al perseguimento degli obiettivi di carattere climatico. Gli artt. 16 e 18 del regolamento n. 241 del 2021<sup>53</sup>, infatti, hanno espressamente previsto la necessità di strutturare il Piano nazionale di ripresa di ciascuno Stato membro tenendo conto di come almeno il 37% dei fondi avrebbe dovuto essere vincolato all'attuazione di misure funzionali agli obiettivi di stampo ecologico, *in primis* quello della progressiva decarbonizzazione. In un momento successivo, la *Legge europea sul clima* ha fra l'altro giuridicizzato l'obiettivo della decarbonizzazione, come scopo di

*del 2021: i futuri scenari del Next Generation EU*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, Milano, Franco Angeli, 2022, p. 113 ss. A proposito del rapporto fra transizione ecologica, costituzione economica e sistema di produzione e distribuzione dei beni e dei servizi, si vedano i contributi di E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2021, p. 415 ss.; E. CHITI, D. BEVILACQUA, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 107-121; A. STEINBACH, *The greening of the economic and monetary union*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, p. 329 ss.; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, p. 19 ss.

<sup>53</sup> Per comodità si riporta un brano dell'art. 16 del regolamento n. 241 del 2021: «entro il 31 luglio 2022 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo. La relazione di riesame presenta in particolare i seguenti elementi: (...) b) una valutazione quantitativa del contributo dei piani per la ripresa e la resilienza al raggiungimento dei seguenti obiettivi: i) l'obiettivo climatico per almeno il 37 %; ii) l'obiettivo digitale per almeno il 20%».

Si riporta anche un brano dell'art. 18 del regolamento n. 241 del 2021: «il piano per la ripresa e la resilienza dev'essere debitamente motivato e giustificato. Esso deve presentare in particolare i seguenti elementi: (...) e) una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI (...); f) una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono e che indichi se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia per la marcatura digitale di cui all'allegato VII».

carattere giuridico e, soprattutto, come prospettiva di tipo legalmente vincolante, in grado di dirigere l'azione delle istituzioni pubbliche, in particolar modo nel senso di trasformare il sistema economico attuale (artt. 1 e 2 del regolamento n. 1119 del 2021<sup>54</sup>).

Quanto stabilito da parte delle istituzioni europee in materia di transizione ecologica ha inciso in maniera significativa sui contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) elaborato dall'Italia. In particolar modo, attraverso la missione numero due («rivoluzione verde e transizione ecologica») e la missione numero tre («infrastrutture per una mobilità sostenibile») sono state messe in atto una serie di politiche di particolare rilievo dal punto di vista della transizione ecologica e del cambiamento richiesto nel contesto di una pluralità di settori economici: le misure previste dal PNRR hanno interessato i metodi di produzione e trasporto dei prodotti del settore agroalimentare, la generazione e distribuzione dell'energia elettrica, lo sviluppo di trasporti maggiormente sostenibili, la promozione di investimenti nel settore edilizio per l'ammmodernamento energetico degli edifici, il sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti.

Per quanto riguarda, invece, la trasformazione digitale, allo stesso modo il processo di innovazione tecnologica ha investito in maniera particolarmente significativa l'ambito economico<sup>55</sup>: fin dai primi momenti di elaborazione della

<sup>54</sup> Di seguito, il testo dell'art. 1 del regolamento n. 1119 del 2021: «il presente regolamento istituisce un quadro per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra dalle fonti e l'aumento degli assorbimenti dai pozzi regolamentati nel diritto dell'Unione. Il presente regolamento stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), dell'accordo di Parigi, e istituisce un quadro per progredire nel perseguimento dell'obiettivo globale di adattamento di cui all'articolo 7 dell'accordo di Parigi. Il presente regolamento stabilisce anche l'obiettivo vincolante per l'Unione per una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra da conseguire entro il 2030. Il presente regolamento si applica alle emissioni antropogeniche dalle fonti e agli assorbimenti dai pozzi dei gas a effetto serra elencati nell'allegato V, parte 2, del regolamento (UE) 2018/1999.»

Si riporta anche il testo dell'art. 2 del regolamento n. 1119 del 2021: «l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale è raggiunto nell'Unione al più tardi nel 2050, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data, e successivamente l'Unione mira a conseguire emissioni negative. Le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri adottano le misure necessarie, rispettivamente, a livello unionale e nazionale, per consentire il conseguimento collettivo dell'obiettivo della neutralità climatica di cui al paragrafo 1, tenendo conto dell'importanza di promuovere sia l'equità che la solidarietà tra gli Stati membri nonché l'efficienza in termini di costi nel conseguimento di tale obiettivo».

<sup>55</sup> A proposito della nuova economia digitale, si vedano N. SRNICECK, *Platform capitalism*, Cambridge, Polity Press, 2017, p. 15 ss.; A. GAWER, N. SRNICECK, *Online platforms: economic and societal effects*, Bruxelles, European Union, 2021, p. 1 ss.; J. CRÉMER, Y.A. DE MONTJOYE, H. SCHWEITZER (a cura di), *Competition policy for the digital era*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2019, p. 19 ss. Sulle possibilità di applicare le regole europee della concorrenza all'economia delle piattaforme, si vedano I. GRAEF, *Rethinking the essential facilities doctrine for the EU Digital Economy*, in *Revue juridique Themis*, n. 1, Montréal, Editions Thémis, 2019, p. 33 ss.; G. MUSCOLO,

pianificazione multilivello, la Commissione Europea ha affermato come una componente significativa di *Next generation EU* sarebbe stata destinata al cambiamento del sistema economico dal punto di vista tecnologico e alla costruzione di un «mercato unico (...) più digitale» (comunicazione n. 456 del 2020 della Commissione Europea).

Già alcuni anni fa, la Commissione Europea aveva adottato una propria «Strategia per il mercato unico digitale in Europa», riconoscendo come «le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) non costituiscono più un settore a sé stante, bensì il fondamento medesimo di tutti i sistemi economici innovativi moderni» (comunicazione n. 192 del 2015 della Commissione Europea).

Sempre dalla Commissione Europea, in tempi più recenti, la trasformazione digitale è stata considerata un processo in grado di coinvolgere aspetti di particolare rilievo economico, come a) il potenziamento delle infrastrutture informatiche, in modo tale da consentire una maggiore e migliore connettività, funzionale allo sviluppo ulteriore di diversi settori economici; b) la promozione di nuove iniziative imprenditoriali nel settore delle tecnologie informatiche, così da ampliare la loro presenza all'interno del mercato unico europeo, con particolare attenzione ad alcuni ambiti strategici, come «l'intelligenza artificiale, la cibersecurity, la comunicazione sicura, l'infrastruttura dati e *cloud*, le reti 5G e 6G, i supercomputer, l'informatica quantistica e la blockchain»; c) l'introduzione di una nuova disciplina legislativa dell'economia dei dati, così da favorire l'accesso, la portabilità e il controllo delle informazioni raccolte da parte delle imprese operative nell'ecosistema digitale; d) la predisposizione di una nuova disciplina normativa riguardante i servizi digitali, così da fissare delle regole maggiormente puntuali per le attività commerciali che si svolgono online, come ad esempio le attività di *e-commerce* e di intermediazione delle *platform* (comunicazione n. 456 del 2020 della Commissione Europea). Il preambolo del regolamento n. 241 del 2021, non a caso, ha ribadito come *Next Generation EU* abbia avuto la finalità di «sostenere la transizione digitale e contribuire alla creazione del mercato unico digitale».

La strategia politica della Commissione Europea si è poi concretizzata nell'adozione dei regolamenti meglio conosciuti come *Digital Services Act*<sup>56</sup>

*Big Data e concorrenza: quale rapporto?*, in V. FALCE, G. GHIDINI, V. OLIVIERI (a cura di), *Informazione e Big Data tra innovazione e concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 173 ss.; M. KADAR, *European Union competition law in the digital era*, in *Zeitschrift für Wettbewerbsrecht*, n. 4, Colonia, RWS-Verl. Kommunikationsforum, 2015, p. 342 ss.

<sup>56</sup> Sul *Digital Service Act*, si veda A. TURILLAZZI, M. TADDEO, L. FLORIDI, F. CASOLARI, *The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications*, in *Law, innovation and technology*, n. 1, Routledge, Milton Park, 2023, p. 83 ss.

(regolamento n. 2065 del 2022) e *Digital Markets Act*<sup>57</sup> (regolamento n. 1925 del 2022), riguardanti in particolar modo la *platform economy*, la gestione dei flussi di dati informatici e della relativa accumulazione, nonché l'erogazione dei principali servizi digitali operativi nei settori dell'intermediazione, degli scambi commerciali, dei trasporti, della recettività e delle spedizioni.

La pianificazione multilivello è stata intesa come uno strumento funzionale a favorire il graduale passaggio a una forma di economia digitalizzata. In tal senso, gli artt. 16 e 18 del regolamento n. 241 del 2021<sup>58</sup>, hanno stabilito come i Piani nazionali di ripresa di ogni Stato membro hanno dovuto rispettare un vincolo di destinazione di almeno il 20% dei propri fondi agli obiettivi della trasformazione digitale.

Conseguentemente, il PNRR elaborato dall'Italia ha dedicato la missione numero uno («digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo») all'innovazione informatica: la trasformazione digitale è stata inquadrata come una delle priorità strategiche del PNRR e, fra i vari aspetti, è stato dato risalto al bisogno di un «continuo e necessario aggiornamento tecnologico nei processi produttivi». Una delle componenti del PNRR ha riguardato, nello specifico, la digitalizzazione del sistema produttivo: da questo punto di vista, sono state previste misure specifiche riguardanti la politica industriale legata alla transizione digitale, il potenziamento delle infrastrutture di connettività ultrarapida, lo sviluppo dell'economia dello spazio, la promozione di investimenti in tecnologie avanzate.

### **5. La partecipazione delle istituzioni pubbliche alla determinazione dell'indirizzo della politica economica**

Nel prosieguo dell'analisi, è possibile evidenziare un ultimo aspetto di particolare interesse, che la pianificazione multilivello è stata utile a definire un indirizzo in materia di politica economica di carattere condiviso fra gli Stati membri<sup>59</sup>. La scelta della pianificazione ha significato esprimere una chiara

<sup>57</sup> Sul *Digital Markets Act*, si vedano G. CONTALDI, *La proposta della Commissione Europea di adozione del "Digital Markets Act"*, in *Papers di diritto europeo*, n. 1, 2021, p. 73 ss.; A. MANGANELLI, *Il regolamento EU per i mercati digitali: ratio, criticità e prospettive di evoluzione*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 3, 2021, p. 473 ss.; A. SASSANO, M. POLO, *Dma: Digital Markets Act or Digital Market Armistice?*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 3, 2021, p. 501 ss.

<sup>58</sup> Il loro contenuto è riportato nella nota numero 53.

<sup>59</sup> Hanno parlato di PNRR come atto di indirizzo politico, in particolar modo, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 5 («è indubbia, in particolare, la natura di atto di indirizzo politico del PNRR»); F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, pp. 33-34 («il PNRR, in sostanza, è un atto di indirizzo politico di straordinaria portata»); E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR*, cit., p. 250 («il Piano è un programma di indirizzo politico di medio-lungo periodo»)

preferenza per un determinato strumento di intervento pubblico in ambito economico e ha voluto dire selezionare degli obiettivi politici generali delle politiche pubbliche, validi sia per le istituzioni europee che per quelle nazionali: la pianificazione multilivello è andata oltre le finalità di rilancio della produttività e dell'occupazione, privilegiando scopi ambientali e tecnologici, funzionali a trasformare il sistema economico secondo prospettive di lungo respiro. Il contenuto della pianificazione è stato coerente rispetto agli obiettivi delle costituzioni economiche, dando attuazione ad alcune delle finalità stabilite dai Trattati europei, così come a quelle espresse dalla Carta costituzionale italiana.

Una volta affermato che la pianificazione multilivello ha stabilito un proprio indirizzo politico e che questa direttrice ha costituito il suo asse portante, occorre ragionare su quale sia stata la modalità di formazione dello stesso e, in particolar modo, su quale siano stati i contributi delle istituzioni europee e di quelle degli Stati membri nella definizione dei suoi tratti salienti. Da questo punto di vista, il dibattito dottrinario tutt'ora in corso si è articolato lungo due principali orientamenti interpretativi, che si sono differenziati a seconda della diversa posizione riconosciuta agli Stati membri sotto il profilo della possibilità di incidere nel processo di definizione dei contenuti dell'indirizzo politico.

Secondo una prima tendenza ermeneutica, l'indirizzo politico comune alla base della pianificazione multilivello sarebbe stato elaborato in maniera graduale, nel contesto di un «procedimento euro-nazionale»<sup>60</sup>, attraverso la partecipazione diretta delle istituzioni dell'Unione Europea, così come dei singoli Stati membri. Seguendo questa lettura, pertanto, l'indirizzo politico sarebbe stato definito attraverso un «circuito articolato e complesso»<sup>61</sup>, strutturato attorno agli organi pubblici europei e a quelli statali. Ciascuna delle istituzioni partecipanti a questo procedimento avrebbe potuto contribuire con le proprie posizioni politiche, in maniera tale da rendere possibile un confronto dialettico e, attraverso di esso, il progressivo raggiungimento di una sintesi, relativa agli strumenti da impiegare e agli obiettivi da perseguire, in maniera conforme sia alle regole caratterizzanti l'ordinamento giuridico europeo, che a quelle nazionali degli Stati membri<sup>62</sup>. La genesi dell'indirizzo politico, a livello concreto, è stata ricondotta, da un lato, agli orientamenti espressi dalla Commissione Europea, come soggetto rappresentativo dell'intera Unione, e, dall'altro, al «fondamentale ruolo assunto dai governi nazionali nella dimensione europea»<sup>63</sup>, come portatori degli interessi particolari degli Stati membri, soprattutto nelle sedi istituzionali del Consiglio Europeo e del Consiglio.

<sup>60</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 6.

<sup>61</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi*, n. 18, 2021, p. 260.*

<sup>62</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 6.

<sup>63</sup> Cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico*, cit., p. 32.



Stando a un secondo orientamento interpretativo, al contrario, l'assunzione delle principali scelte di carattere politico sulla consistenza della pianificazione multilivello non avrebbe coinvolto gli Stati membri in senso realmente partecipativo e sarebbe stata appannaggio prevalente delle istituzioni sovranazionali: l'Unione Europea, infatti, avrebbe adottato le decisioni più significative riguardanti la pianificazione, a partire dalla scelta dello stesso strumento di intervento pubblico, per poi proseguire con la definizione della materia della programmazione, delle sue finalità, delle condizionalità poste e delle relative tempistiche di attività. Qualcuno ha parlato di «forme di necessaria negoziazione, o parziale eterodeterminazione, dell'indirizzo politico»<sup>64</sup>. Qualcun altro si è spinto anche oltre, affermando che la funzione degli Stati membri sarebbe stata in certo qual modo secondaria, consistendo soprattutto in attività di mera esecuzione di un indirizzo politico già in larga parte stabilito a livello sovranazionale: le istituzioni di ciascun Paese membro avrebbero avuto poche responsabilità decisionali dal punto di vista della programmazione multilivello e avrebbero svolto «un'attività meramente attuativa, un'attività discrezionale, ma, come accennato, solo nel *quomodo*, subordinata ai vincoli posti dall'UE e da svolgersi entro i limiti tracciati da questi ultimi»<sup>65</sup>.

Da entrambi gli orientamenti dottrinari, sono state avanzate suggestioni interpretative di particolare interesse. Per poter sciogliere il nodo di quale sia stato il grado di coinvolgimento effettivo degli Stati membri nell'elaborazione delle misure economico-finanziarie di risposta all'emergenza pandemica, occorre ripercorrere per sommi capi le modalità della loro genesi e, soprattutto, della definizione dell'indirizzo politico che ne ha costituito l'asse portante.

In via preliminare, attraverso il raggiungimento di una sintesi fra le posizioni europee e quelle nazionali, sono state create le condizioni giuridiche di contesto necessarie a rendere possibile una diversa forma di presenza delle autorità pubbliche, europee e nazionali, in ambito economico: sono stati sospesi *de facto* o, per lo meno, flessibilizzati nella loro applicazione alcuni dei principali vincoli di carattere economico-finanziario in grado di condizionare in maniera significativa lo spettro delle politiche economiche pubbliche attuabili da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri. Da questo punto di vista, non si può trascurare come l'impulso politico originario<sup>66</sup> per il mutamento d'approccio interpretativo sia stato dato dal perfezionamento di un accordo fra i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri a proposito delle priorità politiche

<sup>64</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU*, cit., p. 68.

<sup>65</sup> Cfr. F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, cit., p. 90.

<sup>66</sup> Per quanto riguarda la genesi delle principali misure adottate in risposta alla pandemia, si può fare riferimento alla ricostruzione proposta in E. VERDOLINI, *Mano ferma nel guanto di velluto: l'uso del soft law nell'Unione Europea di «Next Generation»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, Giappichelli, Torino, 2023.

comuni relative all'emergenza pandemica. Quest'accordo è stato raggiunto in seno al Consiglio Europeo del 10 marzo 2020 ed è stato messo nero su bianco nelle relative conclusioni del Consiglio stesso: occorre sottolineare come, fra le priorità politiche individuate dal Consiglio Europeo, sia stata stabilita anche quella di «affrontare le conseguenze socioeconomiche» della pandemia, attraverso «un'applicazione flessibile delle norme dell'Unione Europea, in particolare per quanto riguarda gli aiuti di Stato e il Patto di stabilità e crescita». Soltanto in un momento successivo, si sono concretizzati gli interventi della Commissione Europea, attraverso la predisposizione di propri atti di *soft law* (le c.d. comunicazioni), così da dare seguito a quell'istanza di flessibilizzazione delle regole concorrenziali e finanziarie già espressa dal Consiglio Europeo. Da un lato, è stata attivata la «clausola di salvaguardia generale» del «Patto di stabilità e crescita»<sup>67</sup>, così da consentire ai Paesi membri di discostarsi temporaneamente dai vincoli in materia di spesa pubblica e debito pubblico per la predisposizione delle misure emergenziali (comunicazioni n. 123 del 2020, n. 500 del 2021 e n. 600 del 2022 della Commissione Europea). Dall'altro, è stata reinterpretata la disciplina europea in materia di aiuti di stato<sup>68</sup>, così da alleggerire l'applicazione delle regole di concorrenza, con l'introduzione di un «Quadro temporaneo sugli aiuti di stato» (comunicazioni n. 1863, 2215, 3156, 4509, 7127 del 2020, n. 564 e 8442 del 2021 della Commissione Europea).

Una volta che è stato stabilito il quadro giuridico di contorno per una nuova forma di intervento pubblico, è progressivamente maturata la scelta del metodo della pianificazione. L'idea di un «piano di rilancio globale» per la ripresa economica è stata avanzata per la prima volta dal Consiglio Europeo del 26 marzo 2020 ed è stata definita ulteriormente dal successivo Consiglio Europeo del 23 aprile 2020: proprio all'interno del Consiglio Europeo di aprile, è stato chiarito come la programmazione della ripresa avrebbe dovuto essere basata sulla solidarietà e sulla coesione, richiamando espressamente i due principi fondamentali sui quali è stata costruita la disciplina della pianificazione

<sup>67</sup> C. DOMENICALI, *La Commissione Europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi*, n. 19, 2020, p. 458 ss.; O. CHESSA, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, n. 3, 2020, p. 409 ss.; F. SALMONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà?*, in *Costituzionalismo*, n. 3, 2021, p. 49 ss.; P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis*, cit., p. 338 ss.

<sup>68</sup> M. PREVIADELLO, *Crisi ucraina e nuovo «Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato»*, in *Eurojus*, n. 2, 2022, p. 87 ss.; G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza Covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in *Concorrenza e mercato*, n. 1, 2020, p. 31 ss.; D. FERRI, *The role of EU state aid law as a "risk management tool" in the Covid-19 crisis*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 1, 2021, p. 176 ss.; F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato d'emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, n. 4, 2021, p. 59 ss.; L. MORISSENS, M. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal «Temporary Framework» al «Recovery Plan» nel «comune interesse europeo»*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, 2021, p. 114 ss.

multilivello. La Commissione Europea ha quindi avanzato la proposta di strutturare *Next Generation EU*, come pianificazione multilivello d'emergenza, in grado di mobilitare fondi straordinari per un valore complessivo di 750 miliardi di euro, a integrazione delle risorse del *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, in modo tale da promuovere il rilancio e il rafforzamento delle economie nazionali, tenendo conto delle esigenze della transizione verde e della trasformazione digitale (comunicazioni n. 442 e 456 del 2020 della Commissione Europea). È possibile mettere in luce, pertanto, come il Consiglio Europeo, *in primis*, e la Commissione Europea, in seconda battuta, abbiano scelto lo strumento di intervento da adottare e abbiano selezionato gli obiettivi prioritari della pianificazione multilivello, attraverso la definizione di un indirizzo politico di carattere condiviso che, a partire dall'intesa fra gli Stati membri, è stato impresso alle istituzioni dell'Unione Europea. Quelli che inizialmente erano degli orientamenti di massima sono stati quindi giuridicizzati dal regolamento n. 2094 del 2020 e dal regolamento n. 241 del 2021, che hanno rappresentato i principali atti di disciplina della pianificazione multilivello.

La programmazione multilivello è stata così articolata dal regolamento n. 241 del 2021 attorno a sei diversi «pilastri», che sono costituiti nei principali obiettivi che ciascuno Stato membro ha dovuto perseguire attraverso la predisposizione delle misure contenute nei propri Piani nazionali: i sei obiettivi della pianificazione multilivello sono costituiti in «transizione verde», «trasformazione digitale», «coesione sociale e territoriale», «salute», «politiche per la prossima generazione», «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (art. 3 del regolamento n. 241 del 2021). Come è stato già sottolineato, gli obiettivi della «transizione verde» e della «trasformazione digitale» sono stati ulteriormente corroborati dalla definizione di precisi vincoli quantitativi obbligatori per gli Stati membri relativi alla destinazione dei fondi.

Di conseguenza, è vero che i Piani nazionali di ripresa dei singoli Stati membri sono stati costruiti come strumenti volti a perseguire degli obiettivi politici predeterminati a livello europeo, due su tutti quelli della «transizione verde» e della «trasformazione digitale»<sup>69</sup>. È vero pure che ciascuno dei Paesi membri ha goduto di un certo margine di discrezionalità nella predisposizione del proprio Piano nazionale di ripresa<sup>70</sup>: il singolo Stato membro ha esercitato «la libertà (...) di interpretare politicamente lo strumento europeo (...) nella gamma di accenti e priorità compatibili per ciascun Paese secondo il giudizio, pienamente discrezionale, del proprio governo»<sup>71</sup>. Ogni Paese ha potuto così declinare secondo diverse forme gli obiettivi stabiliti in seno all'Unione Europea,

<sup>69</sup> M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 1025 ss.

<sup>70</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 9.

<sup>71</sup> Cfr. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, Giappichelli, Torino, 2022, p. 339.

compiendo delle scelte di carattere non residuale sulle relative misure concrete di attuazione, nonché sulla possibilità di arricchire la programmazione di finalità politiche ulteriori.

Non a caso, è stata messa in luce l'eterogeneità dei Piani nazionali di ripresa adottati dagli Stati membri, dal momento che «*despite complex guidelines and criteria for the drafting and implementation of the Recovery and resilience plans, the national plans vary considerably in their scope, ambition and details*»<sup>72</sup>. Questa eterogeneità è stata spiegata<sup>73</sup> tenendo conto non soltanto di variabili come le caratteristiche dei sistemi economici nazionali su cui ciascun Piano è intervenuto e il volume complessivo di risorse finanziarie mobilitate, che pure hanno rappresentato importanti elementi di differenziazione di ciascuno strumento nazionale di pianificazione: l'eterogeneità dei Piani nazionali di ripresa, infatti, è stata in gran parte dovuta anche alle scelte politiche compiute dai singoli Stati membri in termini di impianto della programmazione e suoi contenuti caratterizzanti, sotto il profilo delle misure concrete e delle riforme legislative predisposte.

La redazione dei vari Piani<sup>74</sup>, innanzitutto, è stata ispirata da visioni politiche contingenti di diversa connotazione: mentre alcuni Stati membri hanno impostato i Piani per promuovere precise strategie politiche di crescita e di sviluppo (Spagna e Portogallo), altri paesi sono ricorsi alla programmazione più che altro per sanare delle criticità storiche e consentire la soluzione di problemi socioeconomici di lungo corso (Grecia e Italia). Scendendo ancor più nel dettaglio, le diverse visioni politiche che hanno condizionato l'elaborazione dei Piani hanno inciso anche sull'individuazione degli obiettivi integrativi che si sono affiancati a quelli già individuati a livello europeo: mentre la Spagna ha dedicato un intero capitolo del proprio piano al superamento della disuguaglianza di genere, la Francia si è concentrata soprattutto sull'obiettivo addizionale di promozione della competitività delle proprie imprese nel contesto dell'economia globale. Per concludere, un ulteriore aspetto di particolare rilievo è stato rappresentato dalle scelte effettuate dagli Stati membri dal punto di vista dell'eventualità di avvalersi o meno della componente della pianificazione multilivello consistente in prestiti con obbligo di restituzione: mentre

<sup>72</sup> Cfr. L. SCHRAMM, U. KROTZ, B. DE WITTE, *Building "Next Generation" after the pandemic*, cit., p. 7.

<sup>73</sup> Di particolare interesse, lo studio comparativo dei Piani nazionali di sei Stati membri dell'Unione Europea (Francia, Italia, Germania, Spagna, Grecia e Portogallo) svolto da B.P. AMICARELLI, P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, G. NAPOLITANO, A. RENZI, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2021, p. 1137 ss.

<sup>74</sup> Sulle differenze fra i vari Piani, si vedano i risultati dello studio comparativo B.P. AMICARELLI, P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, G. NAPOLITANO, A. RENZI, *I Piani nazionali di ripresa e resilienza*, cit., p. 1140 ss.

Stati membri (come l'Italia e la Grecia) hanno deciso di sfruttare pienamente la possibilità di ottenere prestiti attraverso *Next Generation EU*, altri Stati sono ricorsi soltanto a una piccola parte dei prestiti possibili, mentre altri ancora (come la Germania) hanno ritenuto opportuno rinunciare del tutto a questa prospettiva.

## 6. Conclusioni. Verso una nuova pianificazione multilivello?

La sperimentazione della pianificazione multilivello ha avuto il proprio fondamento costituzionale sia nelle disposizioni dei Trattati europei, che in quelle della costituzione italiana. Da questo punto di vista, la disposizione che più di tutte ha legittimato la costruzione di questo modello di pianificazione è stata l'art. 175 comma 3 TFUE. Come è stato evidenziato, quest'articolo ha costituito una «opzione interessante» su cui impostare a livello giuridico il «completamento dell'unione economica»<sup>75</sup>. Per il proprio dettato testuale generico e per la propria flessibilità, l'art. 175 comma 3 TFUE ha permesso di avanzare delle soluzioni interpretative originali<sup>76</sup> e, conseguentemente, di costruire il *framework* giuridico di disciplina della programmazione economica multilivello. A differenza dell'art. 122 TFUE, che è stato ritenuto maggiormente adatto a impostare misure d'intervento di carattere emergenziale e contingente, l'art. 175 comma 3 TFUE è sembrato essere calibrato su di una prospettiva non necessariamente legata all'urgenza del momento, legittimando interventi di politica economica ordinaria<sup>77</sup>, riconducibili a valutazioni di respiro più ampio.

È necessario mettere in luce come la pianificazione multilivello abbia espresso fin dall'origine una contraddizione di fondo. Questa pianificazione è nata come mezzo per organizzare le politiche economiche di risposta a una emergenza ben precisa e, quindi, avrebbe dovuto essere modellata su di una situazione d'urgenza, quella pandemica, di durata temporale limitata e circoscritta. La programmazione avrebbe dovuto intervenire per risolvere delle criticità economico-sociali di carattere passeggero, avrebbe dovuto guardare più che altro al breve periodo e avrebbe dovuto soddisfare le esigenze immediate della ripresa economica. Una volta affrontate queste questioni impellenti, la sua ragion d'essere sarebbe dovuta venire meno. A ben vedere, però, la pianificazione multilivello è stata concepita fin da subito per perseguire anche

<sup>75</sup> Cfr. F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea*, cit., p. 50.

<sup>76</sup> Ha messo in luce l'originalità delle soluzioni ermeneutiche prospettate per gli artt. 122 e 175 comma 3 TFUE, in particolare modo, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 13-14. L'autore ha evidenziato come, in assenza di una revisione testuale dei Trattati, sia stata di fatto realizzata un'interpretazione di carattere evolutivo.

<sup>77</sup> La differenza di ispirazione dell'art. 122 TFUE e dell'art. 175 TFUE è stata sottolineata da M.C. ORISTANO, *La transizione ecologica nel regolamento UE n. 241 del 2021*, cit., pp. 121-122.

obiettivi politici ulteriori, in larga parte estranei all'emergenza pandemica e sussistenti a prescindere dalla stessa: nel momento in cui la pianificazione multilivello è stata strutturata per governare la transizione ecologica e la trasformazione digitale, ha di fatto ampliato lo sguardo oltre le contingenze emergenziali, su di un orizzonte pluridecennale. Le principali direttrici d'intervento alla sua base, quelle della decarbonizzazione e della digitalizzazione, hanno l'aspirazione di realizzare dei cambiamenti permanenti e irreversibili del sistema economico europeo: non sono concepite come delle semplici misure di sostegno temporaneo, ma vogliono promuovere la trasformazione dell'economia continentale, in senso verde e digitale, e il rafforzamento dell'apparato produttivo europeo, così che l'economia nel suo insieme possa avere maggiore capacità di assorbire l'impatto di eventuali, ulteriori, emergenze. In definitiva, la pianificazione multilivello ha espresso una visione politica di lungo termine che difficilmente avrebbe potuto essere implementata da un provvedimento meramente emergenziale.

La messa in opera della pianificazione multilivello è sembrata un tentativo di superare quella tradizionale asimmetria istituzionale che ha caratterizzato l'ordinamento giuridico dell'Unione economica e monetaria, almeno dal Trattato di Maastricht in avanti: se, da un lato, l'Unione è stata concepita come organizzazione istituzionale in grado di esprimere una propria politica monetaria di carattere unitario, dall'altro, non è stata dotata di competenze altrettanto stringenti e significative nell'ambito della politica economica, potendo tutt'al più promuovere un coordinamento fra le misure predisposte dagli Stati membri. La pianificazione multilivello è sembrata effettivamente voler rimediare almeno in parte a questa debolezza dell'Unione<sup>78</sup>, aprendo alla possibilità di definire a livello europeo una politica economica di carattere unitario e condiviso.

Occorre allora tornare alla domanda di partenza, se la pianificazione multilivello possa essere considerata uno strumento di carattere temporaneo, non riproponibile in altre circostanze, oppure se possa essere inquadrata come uno schema ripetibile e, pertanto, valido per ulteriori occasioni. Il quesito è di particolare complessità e deve ancora trovare una soluzione definitiva.

La possibilità di riproporre o meno la pianificazione multilivello dipenderà da quello che accadrà concretamente in seguito alla piena attuazione di *Next Generation EU* e dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, da quelli che saranno i risultati concreti da un punto di vista globale e di quella che sarà la valutazione conclusiva di questa sperimentazione. Sotto quest'ultimo profilo, un giudizio definitivo attualmente non può essere dato, perché essenzialmente

<sup>78</sup> F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *Quaderno Aisdue. Serie speciale*, 2022, p. 47 ss.

prematur<sup>79</sup>: occorrerà attendere ancora per alcuni anni, prima di avere a disposizione il quadro completo, che permetterà di esprimere un'opinione realmente esaustiva. È evidente fin da adesso, però, che un eventuale giudizio negativo sulla pianificazione multilivello renderà più difficile qualsiasi ipotesi di riproposizione della stessa *sic et simpliciter*: la più significativa obiezione che si potrà muovere, infatti, sarà che la pianificazione multilivello non avrà retto alla prova dei fatti.

Dopodichè, ammesso e non concesso che la pianificazione multilivello produrrà i suoi risultati, come è stato precedentemente evidenziato, l'atto d'impulso alla costruzione di questa programmazione è stato dato innanzitutto dal raggiungimento di una sintesi fra le posizioni politiche dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri in seno al Consiglio Europeo. La formazione di una chiara volontà politica trasversale agli Stati membri è stata, infatti, ritenuta indispensabile non soltanto a modellare i tratti essenziali della pianificazione multilivello, ma anche a legittimare i meccanismi di redistribuzione economica innescati dalla stessa, i quali hanno gravato su alcuni Paesi con maggiori disponibilità finanziarie e ne hanno avvantaggiati degli altri, messi a dura prova dall'emergenza pandemica<sup>80</sup>. L'eventuale possibilità di attuare nuovamente questo modello di programmazione sarà collegata principalmente alla possibilità del formarsi di una rinnovata volontà politica<sup>81</sup> comune in capo alle istituzioni europee e a quelle degli Stati membri. La presenza delle necessarie condizioni politiche di contesto sarà un requisito necessario alla predisposizione di un nuovo disegno complessivo di pianificazione, che coinvolga i diversi livelli istituzionali di governo<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Il punto è stato evidenziato anche da D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU*, cit., p. 68.

<sup>80</sup> Sulla questione della necessaria legittimazione della redistribuzione, si veda S. BEKKER, *The EU's Recovery and Resilience Facility*, cit., p. 177.

<sup>81</sup> In tal senso, M.C. ORISTANO, *La transizione ecologica nel regolamento UE n. 241 del 2021*, cit., p. 123.

<sup>82</sup> È stato già visto come l'impianto della pianificazione multilivello sia stato largamente incentrato sugli obiettivi ecologici di riduzione delle emissioni climalteranti, fissati nel contesto della transizione ecologica dall'*European Green Deal* e dalla *Legge europea sul clima*: si è trattato, però, soltanto di un primo passo nella lotta al cambiamento climatico e alla degradazione ambientale. Bisogna chiedersi, allora, se la pianificazione multilivello possa rappresentare uno strumento adatto ad affrontare anche nei prossimi anni una situazione di emergenza costante, come può essere considerata la crisi ecologica e climatica. Si può parlare, in tal senso, di un'urgenza permanente, dal momento che i fenomeni legati alla questione ecologica hanno assunto una dimensione tale da non poter essere governati guardando esclusivamente al breve periodo e hanno reso necessaria la predisposizione di politiche pubbliche di portata pluridecennale. È stato già messo in luce come il perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti richiederà uno sforzo in termini di investimenti pubblici pari a 480 miliardi di euro l'anno, per il periodo intercorrente fra il 2021 e il 2030. Da un lato, pertanto, sarà necessario anche in futuro un coordinamento complessivo fra gli Stati membri sotto il profilo dell'attivazione di ulteriori politiche pubbliche comuni, in materia di transizione ecologica e decarbonizzazione. Dall'altro, però, tali politiche pubbliche potranno essere effettivamente realizzate soltanto nel

La questione dei potenziali impieghi della pianificazione multilivello rimane ancora aperta. Almeno al momento, si può riflettere sul fatto che, per quanto difficile da riproporre in futuro con modalità e caratteristiche simili, un precedente di tale impatto come la strutturazione di *Next Generation EU* e dei Piani nazionali di ripresa e resilienza difficilmente non lascerà un segno di qualche tipo nell'ordinamento giuridico europeo. Compito dei giuristi, allora, sarà quello di comprendere quale sarà effettivamente il lascito della pianificazione multilivello, se si tratterà di una esperienza debole, destinata a essere di fatto accantonata, o se invece si potrà parlare di un'eredità giuridica di carattere più forte, utile per affrontare le problematiche che in futuro potrebbero riguardare l'intero continente.

caso in cui sarà mobilitato un volume di risorse finanziarie adeguato alla copertura delle relative spese in termini di investimenti pubblici: in tal senso, fra le varie soluzioni percorribili, è stata ipotizzata la possibilità della strutturazione di un fondo comune di investimento pubblico, da impiegare nella transizione ecologica, finanziato almeno per una sua parte attraverso strumenti di debito condiviso. Si può fare riferimento a L. REICHLIN, *Transizione climatica e debito*, in *Corriere della Sera*, 17 marzo 2024, pp. 1 e 22.