



LE SEDI DELL'INDIRIZZO POLITICO COSTITUZIONALE E DELL'INDIRIZZO DI SISTEMA
NELL'ASSETTO ATTUALE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA
1 NOVEMBRE 2024

Il ruolo della Commissione europea tra
obblighi sovranazionali e meccanismi
di condizionalità

di Francesca Paruzzo
Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino



Il ruolo della Commissione europea tra obblighi sovranazionali e meccanismi di condizionalità*

di **Francesca Paruzzo**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Al problema della titolarità dell'indirizzo politico (e quindi dell'individuazione della sua sede) non può oggi essere data una soluzione unitaria senza correre il rischio di essere smentiti dai singoli ordinamenti positivi e dal loro concreto divenire: se la stabilità e l'azione di ogni gruppo sociale sono condizionate dalla presenza effettiva di un potere di direzione coerente ed armonico rispetto ai fini che il gruppo si prefigge di conseguire, non può quindi non accogliersi l'idea che questo potere di direzione varia, nel tempo e nello spazio, in modo difficilmente conciliabile con lo schema rigido ed astratto della divisione dei poteri; conseguentemente, ne varia la sua titolarità. In questo senso, alla luce del processo di integrazione europea, è necessario tenere conto di come le istituzioni europee, e in particolare la Commissione europea, si trovino nella condizione di integrare, unitamente a quelle nazionali, un circuito di indirizzo politico articolato e complesso.

Title: The role of the European Commission among supranational constraints and cross-compliance mechanisms

Abstract [En]: To the problem of the entitlement of the political direction (and therefore of the identification of its seat) nowadays a unified solution cannot be given without running the risk of being contradicted by the individual positive orders and their concrete becoming; if the stability and action of each social group are conditioned by the actual presence of a power of direction that is coherent and harmonious with respect to the ends that the group sets out to achieve, one cannot therefore fail to accept the idea that this power of direction varies, in time and space, in a way that is difficult to reconcile with the rigid and abstract scheme of the division of powers; consequently, its ownership varies. In this sense, in light of the process of European integration, it is necessary to take into account how the European institutions, and in particular the European Commission, find themselves in the position of integrating, together with the national ones, an articulated and complex circuit of political direction.

Parole chiave: indirizzo politico, Commissione europea, integrazione europea

Keywords: political direction, European Commission, European integration

Sommario: **1.** Premessa. L'Indirizzo politico nel contesto del processo di integrazione europea. **2.** Indirizzo politico e istituzioni europee: il ruolo centrale della Commissione europea nell'ambito di un potere esecutivo frammentato. **3.** NGEU E PNRR: tra ruolo di indirizzo politico della Commissione europea e meccanismi di condizionalità. **4.** L'indirizzo politico quale vincolo di sistema. Tra ordinamento nazionale e sovranazionale.

1. Premessa. L'Indirizzo politico nel contesto del processo di integrazione europea

La nozione di indirizzo politico¹, nel contesto attuale, impone riflessioni che, partendo dal presupposto per cui «una conoscenza dei processi reali» è volta ad evitare «autoamputazioni che porterebbero a fare

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si tratta di una nozione, nei suoi tratti essenziali, ricavata da elementi di diritto positivo a partire dalla disciplina delle attribuzioni del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei Ministri nel corso del regime fascista; sul punto cfr. E.

del cattivo diritto, del diritto immaginario rispetto ai fatti che dovrebbero esserne oggetto»², siano in grado di tener conto dell'assetto, mutato nel tempo, dei rapporti tra gli organi costituzionali e delle correlazioni di questi con l'ordinamento sovranazionale.

È per tale ragione che, in un ponte tra diritto e storia contemporanea³, che estende «l'area di ciò che è rilevante per il diritto al fine di mantenere la *rilevanza del diritto*»⁴, le questioni più strettamente giuridiche non possono che essere esaminate, oggi e per il tema che qui interessa, (anche) alla luce della lente offerta dalle teorie sull'indirizzo politico, proprie della ricostruzione costituzionalistica della metà del Novecento, ma, si ritiene, attuali ancora oggi.

Nell'ambito delle scienze sociali, come noto, *indirizzare* significa «orientare e dirigere in modo armonico e coerente, la propria attività o l'attività di altri soggetti verso il conseguimento di un fine»⁵. Si tratta di una nozione in cui sono insiti tre elementi: 1) la determinazione del fine da conseguire, quella che Martines definiva come *fase teleologica*, logicamente preliminare e che, negli ordinamenti a Costituzione rigida come il nostro, è subordinata alla fonte suprema, norma di chiusura dell'intero sistema normativo che fa sì che nessuna attività, funzione o potere possa essere esercitato se non nell'ambito delle sue disposizioni⁶. Sotto questo profilo, l'indirizzo politico è il risultato, almeno nel suo momento iniziale, dell'interpretazione della Costituzione ad opera dei soggetti legittimati ad esprimerlo⁷; 2) la volontà di acquisire qualcosa di esterno al soggetto, che secondo Martines attiene alla *fase strumentale* e che consiste «nell'orientare e dirigere la

CATELANI, *Potere e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editrice pisana, Pisa, 2017, p. 23 ss. e C. TRIPODINA, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista Aic*, n. 1 del 2018. La letteratura sull'indirizzo politico è sterminata. Fondamentali, sul punto, almeno C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 2000; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, n. 17 del 1939, pp. 1 ss.; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942, pp. 44 ss.; E. CHELLI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 3 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, 1989, pp. 1 ss.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori editore, Napoli, 1988, pp. 9 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, 1 ss.; sempre M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1993, pp. 244 e ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, 1971, pp. 134 ss..

² M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 32. Altresì, Crisafulli asserisce di voler condurre la sua ricerca sull'indirizzo politico «nel campo della scienza giuridica», pur sottoponendo «a indagine giuridica argomenti di natura prevalentemente politica», che si pongono «ai confini tra diritto e politica», «in quella nebulosa da cui nasce il diritto». L'obiettivo che dichiaratamente si pone è di evitare «due pericoli principali ed opposti»: da un lato, «irrigidire soverchiamente i concetti, nello sforzo di risolverli sempre e soltanto giuridicamente», dall'altro, «rimanere invece in un generico ed approssimativo discorso, di sapore più letterario che scientifico». V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 3. Sottolinea la connessione tra indirizzo politico, forma di governo e forma di Stato (cui aggiunge il tipo di Stato), M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo forma di Stato*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 29.

³ C. TRIPODINA, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, cit., p. 6.

⁴ M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., p. 34 e 187.

⁵ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit.

⁶ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., p. 138 ss., che definisce l'attività di indirizzo politico «essenzialmente libera ed autocreativa».

⁷ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 184 ss.

volontà verso il conseguimento del fine. In termini giuridici ciò importa, in primo luogo, che la volontà sia ordinata e programmata secondo determinati schemi normativi e che vengano predisposti i mezzi necessari e sufficienti perché essa possa trovare attuazione»⁸; 3) la presenza di uno o più soggetti che indirizzano e di uno o più soggetti indirizzati e che, in base all'attività normativa, amministrativa e alle risorse finanziarie predisposte, rimandano alla dimensione realizzativa di quanto pianificato. Si tratta, sempre secondo la classificazione di Martines, della fase *effettuale*.

Dell'indirizzo politico, sin dalle sue origini⁹, ne sono state date nel tempo differenti interpretazioni che hanno portato a definirlo in termini di *funzione*¹⁰ o di *attività*¹¹.

Tuttavia, per quanto qui interessa, la configurazione, da parte della dottrina costituzionalistica, dell'indirizzo politico come individuazione dei fini generali (se pur in parte, come detto, predeterminati dall'assetto rigido della Costituzione repubblicana¹²), da perseguire mediante l'azione politica e di governo¹³, alla luce quindi del rapporto finalistico tra governanti e governati, non può che essere esaminata – e attualizzata – attraverso la prospettiva della sua titolarità.

L'indirizzo politico, oggi, infatti, non è condizionato solo dal modo in cui le «diverse funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali»¹⁴, o dal legame che intercorre tra organizzazione statale e società nel suo insieme¹⁵, la quale orienta e indirizza la sua condotta alla realizzazione di un *fine politico* che, nella forma costituzionale democratica, si sviluppa appunto attraverso forme, procedure e meccanismi decisionali (in modo, cioè «normativamente disciplinato»¹⁶) funzionali al perseguimento in concreto del benessere collettivo e della garanzia dei diritti individuali. Secondo questa interpretazione dell'indirizzo politico (come indirizzo *costituzionale*¹⁷) l'attività dei poteri costituiti è chiamata a una conciliazione tra i fini costituzionali permanenti, poggianti sulla Costituzione materiale e quelli posti dai titolari dell'attività di indirizzo politico che definiscono e concretizzano al meglio quegli

⁸ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit.

⁹ Per una ricostruzione C. TRIPODINA, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, cit.

¹⁰ C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit.

¹¹ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit.

¹² T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., p. 137; altresì E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., 111.

¹³ Individua, come noto, una funzione di governo, intesa come quarta e distinta funzione dello Stato, C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 9.

¹⁴ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 3.

¹⁵ G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.

¹⁶ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, 46.

¹⁷ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 300 ss. Per la concezione che vede nelle norme costituzionali programmatiche limiti positivi e negativi all'indirizzo politico, V. CRISAFULLI, *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, P. 1968 ss.

stessi fini costituzionali¹⁸, dando luogo a un processo volto all'adozione di decisioni politiche che si estrinsecano in atti giuridici¹⁹.

L'esigenza di tenere in considerazione i fatti che operano in funzione di fonte dell'ordinamento, in un contesto in cui si assiste a una progressiva allocazione delle scelte politiche fondamentali al di fuori del circuito statale, per collocarle, pur senza una perfetta corrispondenza²⁰, al livello sovranazionale, determina la rottura con le teorie tradizionali dello Stato²¹ e richiede che questi stessi fatti vengano osservati (anche) alla luce del processo di integrazione europea²², capace di esprimere esigenze e valori distinguibili, per quanto a essa coordinata, da quelli della comunità statale²³.

Tale è quindi il quadro entro cui si ritiene debba essere affrontata la discussione su chi sia (o siano) le entità deputate alla realizzazione dell'indirizzo politico e se esso possa considerarsi condiviso da più organi costituzionali e/o soggetti istituzionali²⁴: a fronte della frantumazione e della dispersione dei centri di potere e di decisione²⁵, l'indirizzo politico, oggi più che mai, appare infatti essere la «risultante di una molteplicità di indirizzi che confluiscono e si innestano nel flusso dell'attività complessiva dei pubblici poteri»²⁶ e che fanno sì che i diversi ordinamenti (nazionali e sovranazionale) siano unificati dal vincolo di un *indirizzo di sistema*²⁷ che relativizza le diversità; in altre parole, un indirizzo politico di fondo che, appunto, storicamente e in ragione dei numerosi organi che elaborano politiche, è in grado di incidere sui «margini di manovra» del Parlamento e sull'azione di governo e di condurre ad unità complessiva la loro azione²⁸.

¹⁸ F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista Aic*, n. 1 del 2024, p. 61.

¹⁹ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., p. 137 ss.

²⁰ G. AZZARITI, *Diritto e barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 140.

²¹ M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991, 7.

²² R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 31.

²³ Soprattutto sul tema della configurabilità di un'azione di governo e di un'azione di governo dell'Unione europea, C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2 del 1989, p. 315 ss; S. MANGIAMELLI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Cedam, Padova, 2003, p. 67 ss; L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico*, n. 3 del 2003, p. 67 ss.; A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, n. 11 del 2016, 11.

²⁴ L. ELIA, *Governo* (forme di), in *Enc. dir.*, 1970, p. 635. Come nota F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, cit., p. 53, l'efficacia della relazione sussistente tra forma di governo e indirizzo politico dipende da chi sia l'entità deputata alla sua realizzazione e dal fatto che esso sia o meno condiviso tra più organi costituzionali e/o soggetti istituzionali ovvero prevalga l'attività di uno di essi su quella degli altri incidendo, quindi, sulla forma di governo e dando luogo a un processo volto all'adozione di decisioni politiche che si estrinsecano per lo più in atti giuridici.

²⁵ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2015, pp. 51 ss.

²⁶ G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, *Enc. dir.*, 2023, p. 1139.

²⁷ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 461.

²⁸ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit., p. 461 ss.

Al problema della titolarità dell'indirizzo politico (e quindi dell'individuazione della sua sede) non può pertanto essere data una soluzione unitaria senza correre il rischio di essere smentiti dai singoli ordinamenti positivi e dal loro concreto divenire: se la stabilità e l'azione di ogni gruppo sociale sono condizionate dalla «presenza effettiva di un potere di direzione coerente ed armonico rispetto ai fini che il gruppo si prefigge di conseguire, non può quindi non accogliersi l'idea che questo potere di direzione varia, nel tempo e nello spazio, in modo difficilmente conciliabile con lo schema rigido ed astratto della divisione dei poteri»²⁹; conseguentemente, ne varia la sua titolarità.

2. Indirizzo politico e istituzioni europee: il ruolo centrale della Commissione europea nell'ambito di un potere esecutivo frammentato

Si è detto che alla questione della titolarità dell'indirizzo politico non può (più) essere data una soluzione unitaria; è infatti necessario tenere conto di come le istituzioni europee si trovino nella condizione di integrare, unitamente a quelle nazionali, un circuito di indirizzo politico articolato e complesso, in cui si intrecciano una pluralità di questioni: tra queste – che non possono essere in questa sede analizzate nello specifico - il problema della sovranità nella peculiare natura del legame tra Unione europea, in grado di esercitare frammenti di poteri sovrani nell'ambito della propria sfera di competenza (tanto da consentire di ragionare, secondo alcuni, nei termini di una forma di governo europea³⁰) e Stati membri, nonché il tema della legittimazione democratica dell'Unione europea e dei suoi processi decisionali³¹; in generale, si è venuto ad articolare un circuito composto da meccanismi istituzionali che lo concretizzano e specificano e che si pongono ad ogni livello dell'*agere* pubblico³², aspirando a fornire una duplice prestazione di stabilità: «una unità finalistica e una stabilità politica di fondo, quali che siano le varianti del contingente indirizzo programmatico dei singoli governi, in una tensione tra istituzioni e società politica»³³.

Per quanto, infatti, gli organi della direzione politica (in primo luogo, il Governo), attraverso le loro proiezioni in seno all'apparato governante dell'Unione, recuperino almeno una parte del ruolo politico-

²⁹ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit. La riconducibilità nell'ambito del potere esecutivo si rinviene soprattutto negli ordinamenti in cui è stata riconosciuta l'autonomia della categoria degli atti politici, intesi come atti amministrativi sostanzialmente imputabili alla volontà di un organo di governo (requisito soggettivo) ed emanati nell'esercizio del potere politico (requisito oggettivo). Cfr. GUICCIARDI, *Atto politico*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, II, pp. 291 ss.

³⁰ A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Perugia, 7-8-9 ottobre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, p. 73 ss. Secondo invece M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, 2010, 538 ss. alla luce della permanenza in capo agli Stati membri della titolarità della sovranità anche in relazione alle competenze delegate, si può parlare solo per ellissi della forma di governo in riferimento all'Unione europea.

³¹ Osservano R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 15, come negli ultimi anni sia sempre stato segnalato come quello dell'Unione europea non sarebbe tanto un problema di mancanza di democrazia ma di *democratic disconnect*: soffrirebbe cioè della disconnessione tra istituzioni sovranazionali e forme di controllo e di indirizzo operanti a livello nazionale.

³² A. VERNATA, *Moti e inerzie nella produzione normativa, dopo e tra le emergenze*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2023, p. 419 s.

³³ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit.

istituzionale un tempo detenuto in seno allo Stato, al tempo stesso è chiaro che il potere decisionale di cui «ciascun organo disponeva in ambito nazionale, che ancora oggi appare tutt'altro che secondario, specie nella fase ascendente del processo decisionale eurounitario, rimane ormai sottratto all'autodeterminazione ed alla regolazione degli organi suddetti e rimesso ad attori istituzionali operanti fuori delle mura domestiche»³⁴.

È evidente in questo senso come, a partire dall'adesione dell'Italia al Mercato Comune Europeo e dalla progressiva adozione delle diverse normative sovranazionali che disciplinano la *governance* europea, il nostro ordinamento si sia dovuto confrontare con l'allocatione, su tale livello di governo, di competenze sempre maggiori: non solo quelle politiche che sono state integralmente comunitarizzate³⁵, né quelle che attengono a competenze concorrenti³⁶, ma anche tutti quei casi in cui i Governi degli Stati membri tengono un confronto in seno al Consiglio europeo per avviare forme di azione condivisa e coordinata³⁷ e – anzi, forse soprattutto – tutti quegli ambiti che attengono all'indirizzo politico-finanziario³⁸; questi ultimi ambiti, infatti, connessi come sono alla decisione politica sull'economia e sui mezzi finanziari, finalizzati, anche al di là degli stretti ambiti di competenza comunitari, all'attuazione armonica degli obiettivi di sviluppo sociale e di garanzia dei diritti fondamentali³⁹, non possono che essere condizionati

³⁴ A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta Online*, 4 dicembre 2017.

³⁵ In base all'art. 3 TFUE: unione doganale; definizione delle norme in materia di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per i paesi dell'area euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune.

³⁶ In base all'art. 4 TFUE: mercato interno; politiche sociali (ma solo per gli aspetti definiti specificamente nel trattato); coesione economica, sociale e territoriale (politiche regionali); agricoltura e pesca (tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare); ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica (limitatamente agli aspetti definiti nel TFUE); ricerca, sviluppo tecnologico e spazio; cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari.

³⁷ R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit.

³⁸ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007. Cfr. in generale, con riferimento alla dimensione statale, U. ALLEGRETTI, *Il Governo della finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1971, pp. 3 ss.; M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017, p. 13. Si veda anche, sul punto, C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 255, che rileva come il processo di bilancio rappresenti «una delle politiche cruciali dei sistemi democratici moderni, il cui governo ha delle implicazioni assolutamente determinanti sul complesso degli altri interventi pubblici dell'ordinamento; nonché sulle prospettive di promozione della comunità politica».

³⁹ Nega autonomia al concetto di indirizzo politico-economico F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, cit., p. 64 s., secondo cui «semberebbe più sensato escludere l'individuazione di un'autonoma attività di indirizzo politico economico separata da quella più generale di indirizzo politico tout court. [...] La decisione politica sull'economia e sui mezzi finanziari è finalizzata, dovrebbe essere finalizzata, all'attuazione armonica degli obiettivi di sviluppo sociale previsti dalla Costituzione e ci consente di descrivere l'indirizzo politico economico come il principale cardine dell'attività di indirizzo politico in senso lato, il perno essenziale mediante il quale i rapporti economici, politici, sociali, solidaristici, egualitari e l'interesse generale trovano attuazione». In altre parole, secondo l'autrice, non si può «dare attuazione all'indirizzo politico in senso lato perché nessuna attività di attuazione dei fini stabiliti nella Carta costituzionale può essere posta in essere se a monte non sono state determinate la gestione della spesa pubblica e dell'imposizione fiscale».

dai vincoli europei alla decisione di bilancio e, in generale, dalle opzioni di fondo maturate in ambito di Unione Europea.

Indirizzando e coordinando l'attività economica, pubblica e privata, a fini sociali, gli Stati membri si trovano quindi nella condizione di dover identificare e rendere espliciti tali fini, così condizionati, per trasformarli in previsioni concrete di attività, obiettivi e risultati che incidono sull'assetto giuridico ed economico della società.

Tra le istituzioni europee cui, alla luce del quadro tratteggiato e del riconoscimento dell'esistenza del vincolo di un *indirizzo di sistema*⁴⁰, pare spettare una quota di potere di indirizzo politico, particolare rilievo assumono il Consiglio europeo e, soprattutto, la Commissione europea.

Il primo è un «organo a geometria variabile» privo di una dimensione in cui tutti i componenti siano chiamati a deliberare e operante nell'ambito di un basso livello di trasparenza⁴¹, cui è attribuita, ai sensi dell'art. 15 par. 1 TUE, la funzione di definire i fini in concreto dell'attività dei pubblici poteri, dando «all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo», nonché di «definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali»; dall'altro, anzi, soprattutto per quanto qui interessa – anche per il ruolo che, come si vedrà, è andata ad assumere nell'ambito del Next Generation Eu (NGEU) e dei diversi Piani realizzati dai singoli Stati membri - la Commissione europea, la quale, ai sensi dell'art. 17 TUE «promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine», assicurando la piena operatività del principio del primato del diritto UE; nei fatti, proprio con riferimento alla titolarità di una quota di indirizzo politico, la Commissione europea esercita un potere di *agenda setting*⁴², che le consente di *decidere cosa decidere*, di rivendicare la definizione delle priorità dell'Unione⁴³, di «quasi» monopolizzare⁴⁴ l'iniziativa legislativa (al Parlamento europeo spetta infatti solo il potere di sollecitare le iniziative legislative alla Commissione) attraverso la proposizione di progetti di atti normativi, così come di ulteriori documenti di varia natura quali comunicazioni, libri bianchi e libri verdi, l'individuazione degli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche⁴⁵, la possibilità di modificare *in itinere* il testo

⁴⁰ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit.

⁴¹ N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 101 ss.

⁴² La Commissione europea non è in ogni caso l'unico attore istituzionale coinvolto nell'esercizio del potere di agenda setting che è un potere cui prendono parte altresì pro quota pressoché tutte le istituzioni che operano nell'Unione Europea e in qualche misura anche gli Stati membri. Si veda R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 41-42 per le osservazioni sul ruolo del Consiglio dei Ministro dell'Unione europea.

⁴³ R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 39. Osservano gli autori che il quadro non pare essere mutato per l'introduzione dell'iniziativa legislativa dei cittadini europei. Ma anche M. A. POLLACK, *The engines of the European integration. Delegation, agency, and agenda setting in the Eu*, Oxford, 2003, p. 24 ss.

⁴⁴ Art. 17 par. 2 TUE. Cfr. N. LUPO, *L'iniziativa legislative nella forma di governo dell'Unione europea e il ruolo dei Parlamenti nazionali*, Il filangieri, 2014, p. 17 ss.

⁴⁵ Art. 5 TFUE.

della propria proposta⁴⁶ e, addirittura, fintantochè il Consiglio non abbia deliberato e per quanto la Corte di Giustizia abbia circoscritto tale facoltà a casi limite, al fine di evitare «che degeneri in un potere di veto meramente discrezionale»⁴⁷, di ritirare la propria proposta.

Effetto di ciò, in primo luogo è che tale articolazione, a livello europeo, del circuito dell'indirizzo politico, che certamente vede un ruolo preminente della Commissione, ma non esclude anche l'apporto di altre istituzioni tra cui, in primo luogo, il Consiglio, determina una frammentazione e dispersione di quello stesso potere⁴⁸, con la conseguenza che, in una disconnessione tra istituzioni sovranazionali e le forme di controllo e indirizzo operanti a livello nazionale⁴⁹, è resa difficile l'individuazione di un preciso centro istituzionale cui imputare la responsabilità politica di una determinata decisione.

Né il Consiglio né la Commissione sono infatti legati al Parlamento europeo (quindi, all'organo rappresentativo) da una vera e propria forma di responsabilità politica; quest'ultima tradizionalmente, si configura come la contropartita più propria del potere politico: la responsabilità politica, invero, «segna la forza e l'estensione del potere»⁵⁰ e, come tale, può essere fatta valere soltanto nei confronti di quei soggetti che, proprio in forza del potere di cui dispongono, sono in grado di rispondere dei loro comportamenti⁵¹, all'interno di un contesto di garanzie volte a ad assicurare la regolarità formale e sostanziale del loro funzionamento e della loro azione⁵².

Al di fuori di tale complesso di strumenti giuridici e meccanismi, come avviene all'interno dell'Unione europea, risulta più facile, per ciascuna delle componenti del potere, sfuggire alle proprie responsabilità e, appunto, alle tradizionali forme di controllo parlamentare⁵³, con la conseguenza che l'esecutivo dell'Unione europea si è nel tempo strutturato come «uno degli esecutivi meno controllabili al mondo e, perciò, in qualche misura, più potenti»⁵⁴.

⁴⁶ Art. 293 par. 2 TFUE.

⁴⁷ Come ribadito dalla pronuncia della Grande sezione della Corte di Giustizia, del 14 aprile 2015, causa C-409/13, la quale lo ha circoscritto a casi limite, al fine di evitare «che degeneri in un potere di veto meramente discrezionale». Così R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 41. Per un commento si veda S. NINATTI, *Un conflitto tra Consiglio e Commissione: la conferma del ruolo della Corte come arbitro dell'equilibrio istituzionale nella forma di governo dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3 del 2015, 795 ss.

⁴⁸ R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 22.

⁴⁹ R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 15.

⁵⁰ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 300. La stessa corte costituzionale, nella sentenza n. 7 del 1996 sostiene, con riferimento alla relazione tra Parlamento e Governo come essa si snodi «secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità e là dove esiste responsabilità non può non esistere un rapporto fiduciario proprio come accade nella forma di governo parlamentare».

⁵¹ Cfr., G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. XXXIX, p. 1341 ss.

⁵² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1967.

⁵³ R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 22, parlano di soft accountability.

⁵⁴ R. IBRIDO, N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 23, ma anche N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione «composita» dell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2014.

Quanto sopra tratteggiato emerge in particolar luogo e con maggiore evidenza – se pur con tratti di discontinuità stante il ruolo rafforzato attribuito alla Commissione europea - se si guarda ai meccanismi che hanno portato, nell’ambito del NGEU, alla determinazione del Piano Nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR), quale atto di programmazione ad ampio spettro, che, come detto, concentrando nella Commissione europea il ruolo di epicentro dell’indirizzo politico che ne è derivato, ha fatto parlare alcuni di una «vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l’assistenza finanziaria del Recovery»⁵⁵.

3. NGEU E PNRR: tra ruolo di indirizzo politico della Commissione europea e meccanismi di condizionalità

Il Piano nazionale per la ripresa e resilienza, come noto, si intreccia con la disciplina del Next Generation EU e del Recovery Fund e si integra a pieno titolo nel calendario di bilancio⁵⁶, in modo tale per cui la manovra di bilancio (nazionale), in una *congerie* di fonti di natura diversa, deve sottostare a una serie di vincoli e condizionalità ulteriori rispetto a quelle già poste dalle norme dei Trattati Ue, del Fiscal compact, del semestre europeo⁵⁷, del Six Pack e del Two Pack⁵⁸.

Se, per quanto detto, la funzione di indirizzo politico si sostanzia, nella trasposizione sul piano giuridico normativo, di programmi e di fini assunti quali elementi della realtà politica, l’elaborazione del complesso di azioni e strategie raccolte, nella dimensione dell’Unione europea, dal NGEU e, in quella statale italiana, dal PNRR (chiamato a contenere i dettagli delle riforme e degli investimenti previsti per accedere allo stesso NGEU⁵⁹) ha generato, non solo, come noto⁶⁰, il consolidamento sul Governo (più che sul Parlamento)⁶⁰ della gestione delle risorse e un sistema di governo strutturato mediante un’articolazione organizzativa temporalmente derogatoria degli assetti tradizionali dei rapporti tra gli apparati con conseguente compressione degli spazi del “politico”, ma, soprattutto, l’individuazione di un ruolo cruciale, addirittura maggiore rispetto a quanto avvenuto in precedenza, in capo alla Commissione europea.

⁵⁵ F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o amministrativa?*, cit.

⁵⁶ Allo stesso modo appaiono strettamente correlati Recovery Fund e Patto di Stabilità e Crescita. Secondo L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 175, si può parlare di “procedimenti amministrativi composti”, in cui intervengono amministrazioni sia dell’Unione europea sia di uno Stato membro, e che sono disciplinati in parte dal diritto UE e per altra parte dal diritto nazionale

⁵⁷ Istituito sulla base dell’art. 120 TFUE nel corso del Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010, 13161/20 e disciplinato dal Regolamento del PARLAMENTO E DEL consiglio del 16 Novembre 2011; si veda sul punto R. DICKMANN, *Le regole della Governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2012.

⁵⁸ Entrambi intervenuti a rafforzare il Patto di stabilità e crescita.

⁵⁹ Art. 18 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶⁰ Da ultimo, L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, cit.

È noto come il NGEU, approvato nel quadro del diritto UE e non attraverso il ricorso a strumenti intergovernativi ad esso esterni, come la maggioranza dei meccanismi di assistenza finanziaria adottati in risposta alla crisi del debito⁶¹, costituisca la risposta delle istituzioni europee alla crisi pandemica, sia finalizzato a riparare ai danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria e a gettare le basi per rendere le economie e le società dei diversi Paesi membri, nell'ambito di una prospettiva solidaristica, più sostenibili.

Al centro di tale progetto, potenzialmente in grado di far registrare «un cambio di paradigma riguardo alle opzioni di politica europea»⁶², vi è la decisione di conferire alla Commissione il potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti per conto dell'Unione (e garantiti dal bilancio della stessa) per un importo massimo di 750 miliardi, nel periodo 2021-2026, da distribuire agli Stati membri, al fine di realizzare piani di investimento e di riforma⁶³. In questo senso, l'istituzione di un fondo europeo aggiuntivo al bilancio dell'Unione, destinato a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri, tramite l'erogazione di sussidi (anche a fondo perduto) e prestiti, fa sì che la Commissione europea assuma il potere di emettere debito comune, al fine di ottenere le risorse necessarie a sostenere il rilancio economico degli stessi.

Il Reg. UE 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and resilient facility [RRF]), ha disciplinato nel dettaglio il procedimento sul versante europeo, delineando le funzioni spettanti a ciascuna delle istituzioni dell'Unione, disegnando i loro rapporti a livello costituzionale e assegnando proprio alla Commissione europea, «vero e proprio epicentro d'azione e di controllo sulla definizione delle politiche (tout court) degli Stati membri»⁶⁴, una posizione essenziale tanto nella fase di approvazione dei Piani (e modifiche) quanto nella valutazione del merito della loro attuazione⁶⁵ e dell'effettiva conformità a dette priorità e obiettivi⁶⁶.

Mentre nella fase di approvazione permane un ruolo significativo del Consiglio, che può non approvare i PNRR⁶⁷, «nella fase di controllo sull'attuazione dei piani l'istituzione che detiene il potere in via pressoché esclusiva (se si esclude l'apporto consultivo del Comitato economico e finanziario oltre al

⁶¹ Segnatamente il Meccanismo europeo di stabilità. Cfr. M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto costituzionale*, n. 2 del 2022,

⁶² N. LUPO, *Next Generation Eu e sviluppi costituzionali nell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, n. 3 del 2022, 730.

⁶³ M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2022, 107.

⁶⁴ Così A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, n. 2 del 2022, pp. 225-254, spec. 232.

⁶⁵ A. MARTINELLI, *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it* 2 febbraio 2022, pp. 546-567

⁶⁶ I criteri di cui tiene conto la Commissione nell'approvare i piani sono numerosi; come elencati nell'allegato V al regolamento, si tratta di undici criteri, che possono essere raggruppati lungo tre linee direttrici.

⁶⁷ Reg. 2021/241, art. 20, c. 1.

Consiglio, nella configurazione Ecofin che è chiamato ad approvare, con propria decisione di esecuzione, i singoli Piani) è la Commissione»⁶⁸.

L'approccio cui il NGEU è improntato è quello in funzione del quale l'attribuzione e l'esborso dei finanziamenti viene ricollegato all'impegno degli Stati a realizzare specifici interventi di riforma. Si tratta di un aspetto che non costituisce, in sé, un elemento di discontinuità rispetto al passato: invero, il meccanismo della condizionalità, che rappresenta presupposto e limite dell'assegnazione di prestiti, ha caratterizzato sia gli strumenti di assistenza finanziaria predisposti nel contesto della crisi del debito sovrano⁶⁹, che, in tempi recenti, la stessa amministrazione dei fondi strutturali⁷⁰.

Tuttavia, ciò che connota e distingue le condizioni di assegnazione e di esborso dei finanziamenti previsti dal NGEU è il collegamento, e anzi la funzionalizzazione, con sei obiettivi estremamente ampi⁷¹, a loro volta connessi con i due progetti cardine di trasformazione economica varati dalla Commissione Von der Leyen (la trasformazione ecologica e la trasformazione digitale⁷²), suscettibili di modificare proprio il funzionamento del meccanismo della condizionalità: le indicazioni della Commissione vanno infatti a pianificare *ex ante* la direzione complessiva dei finanziamenti e delle riforme degli Stati nazionali, così indirizzando non solo quantitativamente (i parametri del Patto di Stabilità e Crescita), ma anche qualitativamente (l'orientamento della spesa pubblica)⁷³ lo sviluppo sociale ed economico dei Paesi europei nel lungo periodo, sulla base della realizzazione di una sintesi di obiettivi di interesse pubblico. A tale meccanismo, finora inedito⁷⁴, si aggiunge il fatto che i molteplici livelli di collegamento tra NGEU e Semestre europeo⁷⁵ – in particolare, la necessaria coerenza dei piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) con le priorità specifiche individuate nelle raccomandazioni per Paese⁷⁶ – saldano il nuovo modello di assistenza finanziaria con gli strumenti di controllo delle finanze nazionali introdotti in risposta alla crisi del debito sovrano, così rafforzando ulteriormente il ruolo di controllo della Commissione

⁶⁸ M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza*, cit., p. 37

⁶⁹ M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza*, cit., p. 33.

⁷⁰ V. VIŤÁ, *Revisiting the dominant discourse on conditionality in the EU: The case of EU spending conditionality*, in *CYELS*, n. 19, 2017, pp. 116-143.

⁷¹ Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica; Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Missione 4 - Istruzione e ricerca; Missione 5 - Coesione e inclusione; Missione 6 - Salute.

⁷² Ai quali devono essere destinati, rispettivamente, il 37% e il 20% degli investimenti e delle riforme.

⁷³ In dottrina, L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti*, cit., 522, ma anche F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, cit., p. 50 ss., spec. p. 84

⁷⁴ M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza*, cit.

⁷⁵ Di nuovo, sul punto, L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti*, cit., 522, ma anche F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, cit.

⁷⁶ Peraltro, ai sensi Reg. 2021/241, artt. 18, c. 3, e 27, si prevede che ogni Stato membro deve riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza.

sull'attuazione delle raccomandazioni attraverso il potere di sanzionarne l'inosservanza: ciò, sia tramite una sospensione dei pagamenti, sia, addirittura per mezzo del recupero dei fondi erogati, nel caso in cui lo Stato non rimedi alle criticità nel conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi⁷⁷.

È in questo senso, quindi, che l'idea unificante e ordinatoria di un processo le cui fasi si tengono insieme in vista della realizzazione di una progettualità perimetrata sia nei contenuti che nelle procedure⁷⁸, consente di condividere la tesi di chi sostiene che si sia realizzata – più ancora che in passato – un'attrazione a livello europeo della fase teleologica della funzione di indirizzo politico⁷⁹, con l'attribuzione della sua titolarità in capo alla Commissione europea⁸⁰.

4. L'indirizzo politico quale vincolo di sistema. Tra ordinamento nazionale e sovranazionale

Il NGEU e i PNRR di conseguenza adottati rappresentano un esempio paradigmatico (nel più articolato ambito delle attribuzioni delle istituzioni europee) di «atto di indirizzo politico di straordinaria portata»⁸¹, che, in una connessione tra livello nazionale e sovranazionale, porta a compimento l'idea per cui la gestione dell'indirizzo politico e delle sue decisioni fondamentali, quelle che riguardano cioè la selezione dei criteri di distribuzione della ricchezza e la sua destinazione, non sia più, anzi, non possa essere più una prerogativa esclusiva dello Stato.

Finora, il processo di integrazione europea aveva avuto rilevanti e penetranti effetti tanto sulla disciplina costituzionale dei rapporti politici ed economici degli Stati membri, quanto sulla quella di bilancio degli stessi, basandosi sostanzialmente su tre basi giuridiche fondamentali: «il divieto di disavanzi pubblici eccessivi (la cui disciplina si rinviene, in particolare, nel Patto di stabilità e crescita), il coordinamento delle politiche economiche (ai sensi dell'art. 174 TFUE) e la politica monetaria (competenza esclusiva dell'Unione, affidata alla Bce, ai sensi dell'art. 3 TFUE)»⁸².

È in conseguenza dell'emergenza pandemica che, però, quel processo volto a delineare un «nuovo metodo di governo»⁸³ e a realizzare concretamente il vincolo di un sistema finalizzato, come detto, a «una

⁷⁷ Reg. 2021/241, art. 24, c. 6-9. O anche nel contesto di una procedura per i disavanzi eccessivi, oppure in caso di adozione di due raccomandazioni successive nella stessa procedura per squilibri eccessivi a norma del reg. n. 1176/2011Reg. 2021/241, art. 10, cc. 1 e 2. Una decisione di tal tipo non viene assunta in via esclusiva dalla Commissione, ma richiede l'approvazione del Consiglio sulla base della regola della maggioranza qualificata rovesciata.

⁷⁸ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18 del 2021, p. 235 ss., in particolare p. 252.*

⁷⁹ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo», cit.*, p. 252.

⁸⁰ Si veda anche, sul punto, S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 2022, p. 232.

⁸¹ 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 del 2022, pp. 33-34.

⁸² A. FRANCESCANGELI, *PNRR e Recovery Fund: dall'influenza sull'indirizzo politico nazionale alla configurabilità di un indirizzo politico europeo*, in G. AZZARITI (a cura di), *Costituzione e realtà sociale in mutamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 110.

⁸³ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, cit., p. 732.

unità finalistica e una stabilità politica di fondo, quali che siano le varianti del contingente indirizzo programmatico dei singoli governi, in una tensione tra istituzioni e società politica»⁸⁴, pare aver subito un'accelerazione.

Il NGEU e il PNRR, con gli obiettivi, le riforme e gli investimenti predeterminati a livello europeo secondo modalità attuative e tempi certi e contingentati⁸⁵, sembrano certamente confermare la crisi che affligge le forze politiche all'interno del nostro sistema costituzionale; tale crisi, a livello interno, vede sempre più spesso messa in discussione la «prescrittività della Costituzione», ha portato a una trasformazione della forma partito, a un sempre maggiore «dominio del governo e del capo del governo sul parlamento, [al]l'appannamento della rappresentanza parlamentare [e] [al]la politicizzazione degli organi di garanzia»⁸⁶; a livello sovranazionale, ha visto emergere «una rafforzata funzione di guida di altre realtà istituzionali»⁸⁷: tra queste, come visto, la Commissione europea.

Lo svolgimento di tale circuito di indirizzo politico, però, presidiato come è dall'indicazione di «soggetti, procedure e attività tutti rivolti al conseguimento di obiettivi finali stabiliti e inseriti in un sistema complesso e interdipendente tra indirizzo politico, sistema di norme giuridiche e struttura organizzativa»⁸⁸, se non vuole risolversi nella logica binaria secondo cui o ci si pone nella prospettiva di un'accettazione acritica e obbligata di tutto ciò che proviene dall'Unione europea o in quella di un rifiuto totale del processo integrativo, richiede che si assuma consapevolezza del fatto che è stata effettivamente attratta a livello europeo una declinazione *normativa* dell'indirizzo politico⁸⁹ (quantomeno, ma non solo, con riferimento alla sua fase teleologica): la stretta connessione tra la determinazione dei fini e l'apparato organizzativo mediante il quale soltanto la volontà programmata può tradursi in puntuali atti giuridici, «consente di sostenere che il fine ha natura normativa e vincolante nella misura in cui trova corrispondenza nella costituzione materiale e l'attività diretta al suo conseguimento viene assistita dalla previsione dei mezzi finanziari oltre che di un sistema di garanzie e di sanzioni che ne assicuri lo svolgimento nella direzione voluta». La normatività del momento teleologico discende quindi - secondo quanto si è detto - dal nesso inscindibile fra la scelta e la specificazione dei fini e l'apparato organizzativo che deve presiedere alla loro attuazione, o, in altre parole e più in generale, le forze giuridicamente disponibili che possono realizzare e portare ad effetto gli interessi della comunità giuridica⁹⁰. Si tratta di

⁸⁴ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit.

⁸⁵ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit.*

⁸⁶ A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad.cost.*, n. 1, 2018, pp. 23.

⁸⁷ 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*, cit., p. 40.

⁸⁸ V. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., p. 136.

⁸⁹ D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, cit., p. 27.

⁹⁰ A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, XIV, p. 437.

un indirizzo «in entrata»⁹¹, in cui l'intreccio tra forma di governo dell'Unione europea e quella nazionale assottiglia gli spazi della politica statale, ma impone di tenere in considerazione come le scelte europee non siano “altro” rispetto all'ordinamento nazionale⁹²: lo stesso PNRR, infatti, trova senz'altro la sua derivazione in un'opzione compiuta in sede di Unione europea; tuttavia, essa non è auto-sufficiente, dal momento che richiede una manifestazione di volontà da parte del singolo Stato membro, il quale è chiamato a definire in concreto i contenuti del “suo” Piano, seppure all'interno di alcune priorità generali indicate a livello europeo.

Se però questo è vero, la piena consapevolezza di tali processi reali, che incidono quindi anche sulla categoria (e quindi sulla titolarità) dell'indirizzo politico, porta con sé l'esigenza di affrontare l'esistenza di questo vincolo di sistema alla luce delle medesime garanzie che hanno accompagnato l'elaborazione di tale nozione nel Novecento.

Quindi, in primo luogo, la necessità di correlare alla titolarità di un indirizzo politico (come quello che la Commissione detiene) a forme di responsabilità politica, oggi come visto insussistenti anche alla luce della frammentazione dei centri di potere tra le istituzioni europee, che portino alla sottoposizione di chi, appunto, ne sia il titolare, a garanzie e vincoli.

In secondo luogo, se si vuole evitare che la pre-determinazione di una rilevante quota di indirizzo politico esercitata sull'attività, presente e futura, delle istituzioni nazionali finisca semplicemente per spossare la politica democratica soprattutto del suo più importante atto di indirizzo⁹³, appropriandosi di competenze statali e indicando agli Stati membri quali siano le finalità da raggiungere sia in ambito economico sia, di conseguenza in ambito sociale⁹⁴ (ambiti che, tradizionalmente, dovrebbero essere rimessi, nel rispetto del principio democratico⁹⁵, agli organi rappresentativi⁹⁶) è necessario che la decisione politica, pur nel rispetto dei vincoli unionali, continui a perseguire gli obiettivi che emergono dal dettato costituzionale e a rispondere alle esigenze che affiorano dalla costituzione materiale, non aspirando esclusivamente a raggiungere l'equilibrio di bilancio e a rispettare le regole sulla governance economica europea a scapito delle politiche sociali e della concreta allocazione delle risorse; il tutto, così mettendo

⁹¹ V. M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, cit., p.25 e ss.

⁹² A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, 2017, p. 490 ss. Di una “sovrànità condivisa” tra Unione e Stati lo stesso autore tratta in A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, n. 11 del 2016, p. 7, e ivi, in nt. 13; critici sul punto, ora, A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2017, p. 11 s., e S. SASSI, *Crisi della sovranità e diritto transnazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 247 ss.

⁹³ F. SALMONI, *L'insostenibile «leggerezza» del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 280 ss.

⁹⁴ Cfr., A. GUAZZAROTTI, *La sovranità*, cit., in particolare, p. 329 ss

⁹⁵ G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., p. 11.

⁹⁶ Così già S. PANUNZIO, *La fine del parlamentarismo e l'accentramento delle responsabilità*, in *Gerarchia*, 1933, p. 302.



al centro ciò che è costituisce il fulcro del riconoscimento dei diritti fondamentali: l'idea che essi vadano tutelati in quanto tali, per il pregio del vincolo solidaristico che generano tra coloro che aspirano a essere membri di una determinata comunità politica⁹⁷, nazionale o sovranazionale che sia.

⁹⁷ M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, cit., 110.