

Giuseppe Morgese (a cura di)

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023

Giuseppe Morgese (a cura di)

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023



Il presente volume rientra tra le attività di divulgazione dei risultati delle attività della Cattedra Jean Monnet 2022-2025 dal titolo "EU Solidarity in (Times of) Crisis?" (EUSTIC) (Project No. 101083292), cofinanziata dal Programma Erasmus+ dell'Unione europea nell'ambito dell'Azione Jean Monnet (ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH - ERASMUS-JMO-2022-CHAIR), di cui è titolare il Prof. Giuseppe Morgese. I contenuti riflettono le opinioni espresse degli autori. La Commissione e l'Agenzia EACEA non sono responsabili in alcun modo dei contenuti e delle opinioni espresse.

La versione pdf del volume è disponibile sul sito web della Cattedra Jean Monnet EUSTIC: <https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/cattedra-jean-monnet-eustic/materiali>

This book is edited as an implementing activity of the Jean Monnet Chair on "EU Solidarity in (Times of) Crisis?" (EUSTIC) (Project No. 101083292), co-financed by the Erasmus+ Program of the European Union under the Jean Monnet Action (ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH - ERASMUS-JMO-2022-CHAIR), chaired by Prof. Giuseppe Morgese. The contents reflect the view of the authors only. Both European Commission and EACEA Agency cannot be held responsible in any way for contents and opinions expressed.

A pdf version of the volume is available on the Jean Monnet EUSTIC Chair's website: <https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/cattedra-jean-monnet-eustic/materiali>

ISBN: 9788866290704

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Bari (IT), 2023

SOMMARIO

G. Morgese	<i>Introduzione</i>	6
------------	---------------------	---

La solidarietà energetica, economica, sociale e sanitaria nell'UE alla prova delle crisi *Primo Convegno EUSTiC, Taranto 13 e 14 aprile 2023*

E. Triggiani	<i>La solidarietà perno della nuova Europa</i>	10
G. Contaldi	<i>Stiamo realmente assistendo ad un cambio di paradigma del concetto di solidarietà economica nel diritto dell'Unione europea?</i>	20
L. Marin	<i>Unus Pro Omnibus, Omnes Pro Uno? The Energy Crisis, REPowerEU and the Principle of Solidarity</i>	32
F. Croci	<i>La solidarietà economica e Next Generation EU</i>	44
C. Cinnirella	<i>Il bilancio dell'UE come strumento di solidarietà tra Stati</i>	60
A. Nato	<i>Le prestazioni sociali non contributive ai cittadini europei</i>	66
N. Ruccia	<i>SURE, ovvero la prova del debito comune e della solidarietà</i>	78
S. Villani	<i>Il Fondo per una transizione giusta: tra solidarietà e pilastri di condizionalità</i>	90
F. Rolando	<i>La solidarietà sanitaria durante e dopo l'emergenza Covid-19</i>	100

Miscellanea

I. Ingravallo	<i>L'assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina nel prisma della solidarietà e della tutela internazionale dei diritti umani</i>	116
V. Di Comite	<i>L'applicazione della protezione temporanea dell'Unione europea a favore degli sfollati dall'Ucraina e la sua proroga</i>	126
L. Paladini	<i>La Bussola strategica dell'UE "un anno dopo": obiettivi conseguiti e questioni aperte</i>	138
S. Rutigliano	<i>Le prospettive della difesa comune europea e le risposte approntate dall'Unione europea dopo l'invasione russa dell'Ucraina</i>	152
R. Petrov	<i>Applying and negotiating the EU membership in time of War: Unique case of Ukraine</i>	162
G. Pizzolante	<i>Il principio di solidarietà energetica tra crisi dell'approvvigionamento e funzionamento del mercato interno</i>	176
B. Mele	<i>Note sulla solidarietà energetica nell'ambito dell'energia da fonti rinnovabili</i>	186
F. Di Gianni	<i>The Cyber Solidarity Act proposal: European solidarity in the evolving cybersecurity threat landscape</i>	194

Stiamo realmente assistendo ad un cambio di paradigma del concetto di solidarietà economica nel diritto dell'Unione europea?

di Gianluca Contaldi

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Macerata

Sommario: 1. La reazione delle Istituzioni europee alla crisi economica discendente dall'epidemia da COVID-19. - 2. È un cambio di paradigma nell'applicazione del principio di solidarietà? a) La solidarietà "tra" gli Stati membri. - 3. b) La solidarietà intergenerazionale. - 4. *Much Ado About Nothing?*

1. La reazione delle Istituzioni europee alla crisi economica discendente dall'epidemia da COVID-19.

Negli ultimi quattro anni, sono avvenuti una serie di eventi che sembrano avere inciso profondamente sul concetto di solidarietà economica nell'articolazione del sistema giuridico sovranazionale¹.

La maggior parte delle modifiche che vengono invocate a tal fine si collocano nel quadro complessivo delle reazioni delle Istituzioni europee alla crisi economica generata dalla pandemia. Il primo intervento in tale ambito è quello posto in essere dalla Banca centrale europea, la quale ha varato l'adozione del programma PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*). Detto programma, inizialmente previsto per 750 milioni di euro², è stato successivamente, esteso a 1.800 miliardi di euro³. Esso presenta, in effetti, taluni requisiti di accesso straordinari che consentono di distinguerlo da analoghi programmi di acquisto posti in essere in precedenza dall'istituto di emissione⁴ e che effettivamente consentono di ricondurre tale intervento nel para-

¹ Sul quale v. G. Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 31 ss.

² V. il comunicato stampa della BCE del 18 marzo 2020.

³ V. il comunicato stampa della BCE del 10 dicembre 2020.

⁴ A differenza del c.d. *Quantitative easing*, lanciato nel 2015 e parzialmente ristretto nel 2018 (nel mese di luglio 2023 sono poi cessati anche i reinvestimenti dei titoli che venivano man mano a scadenza), il PEPP presenta una maggiore flessibilità, dal momento che gli acquisti si possono indirizzare verso gli Stati ed i settori che richiedono maggiori interventi. La decisione istitutiva del programma prevede, infatti, la possibilità di derogare alla condizione della *capital key*, secondo la quale gli acquisti devono rapportarsi al capitale della BCE sottoscritto da ogni banca centrale nazionale (art. 5 della [decisione \(UE\) 2020/440](#) della Banca centrale europea del 24 marzo 2020, su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica). Inoltre, l'istituto di emissione ha accettando, come collaterale o come garanzia degli acquisti, anche titoli che non godono di un *rating* adeguato.

digma della solidarietà⁵.

L'azione della Banca centrale europea è stata, poi, accompagnata dallo sforzo collettivo dei leader europei. Gli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio europeo, hanno infatti deciso di fare fronte agli eventi costituendo un apposito meccanismo di sostegno ai sistemi di sicurezza sociale (SURE)⁶, al quale ha fatto seguito il varo di un vasto programma di investimenti denominato *Next Generation EU*⁷.

Non c'è dubbio che, dal punto di vista giuridico, lo strumento più innovativo sia il programma *Next Generation EU*. Si è infatti deciso di fare ricorso, a livello sovranazionale, al mercato dei capitali. Nella sostanza, la Commissione europea ha emesso obbligazioni, che ha posto in vendita sui mercati finanziari. Seppure non si sia trattato di uno strumento del tutto inedito, esso rappresenta indubbiamente un meccanismo inconsueto. I capitali così raccolti vengono progressivamente distribuiti, tramite contributi a fondo perduto o a mezzo prestiti con tasso di interesse contenuto, agli Stati membri. Questi ultimi, per ricevere i predetti contributi, hanno dovuto presentare determinati programmi di riforme economiche, successivamente approvati dal Consiglio.

2. È un cambio di paradigma nell'applicazione del principio di solidarietà?

a) La solidarietà "tra" gli Stati membri.

La dottrina maggioritaria ha chiaramente enfatizzato la novità introdotta dal programma nel diritto dell'Unione europea⁸. La solidarietà insita nel programma *Next Generation EU* si svilupperebbe in entrambe le direzioni ipotizzate dall'art. 3, par. 2, TFUE: sia in senso orizzontale, dal momento che lo stesso crea un meccanismo di ripartizione dei debiti assunti dagli Stati membri; sia in senso intergenerazionale, perché permette di finanziare progetti per la riconversione dei sistemi industriali tradizionali e, conseguentemente, di consegnare alle generazioni future un mondo più pulito.

Indubbiamente, l'idea in sé, di finanziare un vasto programma di aiuti economici con proventi raccolti dalle Istituzioni europee, risponde pienamente al concetto di solidarietà. Anzi, per certi versi, è addirittura un superamento della tradizionale caratura egoistica che connota la c.d. solidarietà economica

⁵ V. G. Morgese, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus.it*, numero speciale "L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive", 2020, p. 77 ss., p. 102.

⁶ V. N. Ruccia, *SURE, ovvero la prova del debito comune e della solidarietà*, in questo volume.

⁷ V. F. Croci, *La solidarietà economica e Next Generation EU*, in questo volume.

⁸ V. G. Morgese, *Solidarietà di fatto*, cit., p. 110 s.; M. Manfredi, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell'Unione europea*, Bari, 2022, p. 141 ss., 144; e Pi. Mengozzi, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022, p. 181 ss.

europea.

Tale ricostruzione, nell'attuazione pratica che ne è derivata, presenta tuttavia taluni aspetti dissonanti rispetto a detta idea originaria. Innanzitutto, è opportuno porre in rilievo il fatto che i debiti contratti dalla Commissione europea andranno, seppure entro un termine molto esteso, restituiti: questo implica l'introduzione di taluni contributi supplementari nell'ambito del bilancio europeo, il quale fruirà, pertanto, di nuove forme di risorse proprie. Tra queste, finora, sono stati istituiti un'imposta sugli imballaggi in plastica non riciclabile, un contributo sul passaggio del carbonio alla frontiera (basato sul calcolo del carbonio consumato per confezionare determinate merci) e, infine, i proventi discendenti dallo scambio delle emissioni ETS, concernenti le quote di riduzione dei gas nocivi all'atmosfera⁹. In altri termini, neppure la percezione di fondi a titolo perduto corrisponde effettivamente ad una dazione gratuita, è giocoforza sottolineare come gli stessi cittadini europei, anche quelli situati nei Paesi c.d. percettori netti, saranno chiamati a contribuire al finanziamento del programma.

In secondo luogo, si può notare come con detto programma le Istituzioni europee non si siano accollate i debiti contratti dagli Stati membri per fare fronte alle conseguenze economiche della pandemia. D'altro canto, un'operazione siffatta si scontrerebbe con il divieto posto dall'art. 125 TFUE¹⁰. Con il programma *Next Generation EU*, infatti, le Istituzioni europee hanno eminentemente deciso di finanziare una serie di investimenti per favorire la riconversione dei sistemi economici verso strutture maggiormente ecocompatibili.

In terzo luogo, appare scarsamente compatibile con un'idea di una solida-

⁹ In data 20 giugno 2023, la Commissione ha presentato un pacchetto aggiornato di nuove risorse proprie (COM(2023)330 final), che modifica la proposta di decisione sulle risorse proprie adottata il 22 dicembre 2021 (COM(2021)570 final). Tale proposta di riforma si articola, a propria volta, in due diversi pilastri. Innanzitutto la revisione delle risorse già introdotte. In secondo luogo, la Commissione propone nuovamente l'introduzione di una nuova risorsa statistica temporanea basata sugli utili delle società. Naturalmente, l'introduzione delle modifiche dovrà avvenire attraverso la procedura di cui all'art. 311, co. 3, TFUE, con la conseguenza che il Consiglio dovrà adottare all'unanimità tutte le modifiche, previa consultazione del Parlamento europeo. Gli Stati membri dovranno successivamente approvare l'accordo a livello nazionale, in linea con le rispettive norme costituzionali.

¹⁰ La Corte di giustizia ebbe infatti a precisare, nella nota sentenza *Pringle*, che il MES non costituiva alcuna violazione del divieto di *bail-out*, di cui all'art. 125 TFUE, perché il Trattato istitutivo non proibiva l'erogazione di prestiti soggetti all'obbligo di rimborso. Si può infatti leggere in detta decisione che: "la concessione di un'assistenza finanziaria ad un membro del MES, sotto forma di linea di credito, conformemente all'articolo 14 del Trattato MES, o sotto forma di prestiti, conformemente agli articoli 15 e 16 dello stesso Trattato, non comporta affatto che il MES si farà carico del debito dello Stato membro beneficiario. Al contrario, siffatta assistenza conduce a creare per quest'ultimo, il quale resta, per quanto riguarda i debiti esistenti, responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, un nuovo debito nei confronti del MES. Va rilevato a tal fine che, conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, del Trattato MES, qualsiasi assistenza finanziaria concessa sul fondamento degli articoli 14-16 di quest'ultimo deve essere rimborsata al MES dallo Stato membro beneficiario e che, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, di detto trattato, l'importo da rimborsare è maggiorato con un margine adeguato" (sentenza del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punti 139-140).

rietà strutturale e permanente la circostanza che il programma ha dimostrato di possedere una scarsa capacità di reazione agli eventi avversi.

Alla pandemia, sono infatti succeduti taluni eventi ulteriori, forse meno sorprendenti, ma, per certi versi, finanche più sconvolgenti, quali la guerra in Ucraina e, da alcuni giorni, l'aggravarsi della crisi mediorientale con il conflitto in Palestina. Detti fatti, profondamente disastrosi per la perdita di vite umane e per le devastazioni che hanno provocato, hanno altresì suscitato un ulteriore impatto sulla tenuta dei sistemi economici, quali, in particolare, l'aumento del costo dell'energia e una conseguente spirale inflazionistica.

Per tenere conto delle nuove esigenze originate dalla situazione geopolitica mondiale, si dovrebbero introdurre determinate modifiche che tengano conto dell'incremento del costo dell'energia e della maggior spesa per la realizzazione dei progetti a suo tempo approvati¹¹.

A fronte di questo scenario, tuttavia, il programma in esame ha mostrato una certa rigidità strutturale. Nella specie, l'art. 21 del regolamento 2021/241 prevede espressamente che "[s]e il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio (...). A tal fine, lo Stato membro può proporre un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza"¹².

Quindi, le modifiche che possono essere apportate ai singoli piani nazionali sono subordinate dalla sussistenza di una duplice condizione: che esse siano strettamente correlate alla situazione specifica di determinati Paesi e che dipendano dall'esistenza di circostanze oggettive. In altri termini: si possono discutere i singoli obiettivi da realizzare, ma solo quelli che dipendono strettamente dalle circostanze sopravvenute. In concreto, un Paese può certamente chiedere di apportare modifiche al proprio piano, dimostrando che il costo per la realizzazione di tutte le opere previste è divenuto troppo oneroso. L'incremento della spesa determinato dall'aumento vertiginoso dei costi

¹¹ Con riferimento alla situazione italiana, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con la delibera del 6 novembre 2023, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), n. 34/SSRRCO/REF/2023, ha constatato come "[l]a dinamica inflattiva ha comportato un aumento dei prezzi dei progetti previsti dal Piano stimabile nell'ordine del 10,7%" (la Relazione, articolata in due volumi e in una sintesi, è reperibile sul [sito della Corte dei conti](#)).

¹² [Regolamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

dell'energia e, conseguentemente, dell'inflazione¹³, appaiono in effetti circostanze oggettive, non dipendenti dal singolo Stato, tali da giustificare perlomeno una contrazione degli investimenti concordati a suo tempo con la Commissione¹⁴.

Per fare fronte all'aumento del costo delle materie prime e dell'energia, le Istituzioni europee hanno adottato diversi atti sia di *soft law*, sia dotati di efficacia vincolante¹⁵. L'organo esecutivo ha, dapprima, pubblicato in data 8 marzo 2022 una comunicazione, denominata *RepowerEU*, con la quale mirava sia ad indurre gli Stati membri a ridurre i consumi, sia ad accelerare la transizione verso le energie rinnovabili¹⁶. Successivamente, nel mese di maggio 2022, la Commissione ha pubblicato il piano per favorire l'affrancamento delle risorse energetiche dalla Russia¹⁷. Detto piano invitava gli Stati membri a rivolgersi a canali alternativi per le forniture di gas, nonché ad aumentare il numero dei rigassificatori, per consentire l'importazione di gas attraverso navi (e liberarsi in tal modo delle forniture attraverso gasdotti).

Per finanziare tutte queste misure straordinarie e ridurre la dipendenza dalle forniture russe, la Commissione ha successivamente pubblicato una specifica guida, per coordinare la comunicazione dello scorso mese di marzo, il *REPowerEU*, con il programma *Next Generation EU*. Al contempo, le Istituzioni europee hanno apportato talune modifiche al citato regolamento 2021/241¹⁸ e hanno, contestualmente, presentato delle linee guida aggiornate per la modifica dei piani di ripresa e resilienza¹⁹.

Con la modifica del regolamento istitutivo del fondo di ripresa e resilienza e con le linee guida della Commissione, il legislatore sovranazionale ha cercato di creare modalità alternative di finanziamento per fronteggiare la crisi energetica. Detti strumenti prevedono, infatti, che i fondi necessari per affrontare a crisi energetica siano in parte reperiti attraverso una diversa allocazione (nella misura del 5% del totale) delle risorse già attribuite agli Stati membri

¹³ Tale effetto è, in parte, anche la conseguenza della politica monetaria espansiva seguita dalla Banca centrale europea, nella fase di diffusione del virus. Non sono stati infatti sufficienti dieci aumenti dei tassi di interesse in poco più di un anno: dal 27 luglio 2022 al 20 settembre 2023, si è passati da un tasso medio di rifinanziamento dello 0,75% a quello del 4,75% (v. i [dati](#) riportati dalla BCE).

¹⁴ Così L. Bartolucci, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2022.

¹⁵ V. al riguardo L. Marin, *Unus pro omnibus, omnes pro uno? The energy crisis, REPowerEU and the principle of solidarity*, in questo volume.

¹⁶ Comunicazione dell'8 marzo 2022, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, [COM\(2022\)108 final](#).

¹⁷ Comunicazione del 18 maggio 2022, *Piano REPowerEU*, [COM\(2022\)230 final](#).

¹⁸ [Regolamento \(UE\) 2023/435](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza.

¹⁹ [Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU](#), 1° febbraio 2023.

nell'ambito della coesione sociale e territoriale e degli altri fondi strutturali²⁰, nonché nell'utilizzo dei fondi discendenti (venti miliardi di euro) dallo scambio di quote di emissioni di carbonio. Alla luce di questa diversa allocazione delle risorse europee disponibili, gli Stati membri sono invitati a presentare dei piani di ripresa e resilienza aggiornati. Nel caso in cui i programmi aggiornati perseguano direttamente gli obiettivi del piano *REPowerEU*, la loro approvazione avviene secondo una procedura accelerata.

Allo stato, sulla base di un'analisi *prima facie*, non sembra che queste misure siano effettivamente risolutive. La mera allocazione di fondi già stanziati, per finanziare la transizione energetica, non può infatti essere considerata come una chiara manifestazione di solidarietà europea. Sul piano empirico, è poi opportuno porre in rilievo che, per produrre effetto, le modifiche richiedono un notevole dispendio temporale: occorre infatti un certo numero di anni per produrre nuovi rigassificatori e renderli operativi, per mutare in maniera corrispondente le rotte degli approvvigionamenti e, infine, per realizzare nuove imprese che operano nel settore delle fonti rinnovabili e porle in condizione di produrre una quantità sufficiente di energia elettrica. Insomma, le modifiche che possono essere apportate non sembrano né sufficientemente rapide, né a basso costo; ed il modo per finanziarle, eminentemente rappresentato da una diversa allocazione delle risorse europee, appare in realtà scarsamente rispondente all'idea di solidarietà che il programma presentava all'inizio.

A ciò si aggiunga che sembra logico ritenere che uno Stato possa ridiscutere la parte del piano denominata "investimenti", giustificando una contrazione degli stessi; ma che, in linea di principio, non possa modificare la parte del programma che prevede l'introduzione di riforme strutturali, cioè di quegli obiettivi che dipendono eminentemente dalle raccomandazioni elaborate dalla Commissione europea per ogni singolo Paese nell'ambito del semestre europeo.

L'immodificabilità della parte concernente le riforme è determinata da una duplice ragione: innanzitutto, perché le stesse sono funzionali rispetto ad un cambiamento complessivo del sistema economico del Paese; in secondo luogo, perché le riforme - in genere - non richiedono ulteriori spese o, laddove queste siano necessarie, esse non sono connesse all'aumento dei costi di

²⁰ Nell'ambito del [regolamento \(UE\) 2021/1060](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

determinate materie prime²¹. Ne discende l'ovvia constatazione che uno Stato non può ridiscutere del piano di finanziamento nel suo insieme, né degli obiettivi generali che con questo intende raggiungere. Mentre appare evidente come la situazione economica e geopolitica sia integralmente diversa rispetto al momento nel quale è stato approvato il programma in esame. In questo contesto sarebbe necessario non limitarsi a discutere di singoli aspetti dei piani nazionali approvati nel corso del 2021, ma forse occorrerebbe rinegoziare taluni piani nazionali in maniera integrale. Se non, addirittura, prevedere un nuovo programma *Next Generation EU* per fare fronte alla pluralità delle sfide che si pongono davanti a noi²².

3. b) La solidarietà intergenerazionale.

Da ultimo, talune perplessità sussistono anche sull'effettiva rispondenza del programma in esame all'idea di solidarietà intergenerazionale. Lo stesso art. 16 del citato regolamento 2021/241 stabilisce la quantità di risorse che dovranno essere allocate alla digitalizzazione (20%) e alla transizione ecologica (37%), mentre non prevede espressamente quali e quante risorse dovranno essere dedicate alle politiche giovanili. È anzi agevole notare come la percentuale restante dei fondi disponibili (il 43%) è comprensivo di quattro obiettivi (crescita sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute; politiche per la prossima generazione: l'infanzia e i giovani), che vengono quindi considerati cumulativamente e non in maniera specifica come i primi due. Quindi, mentre è prevista la quantità di risorse da impiegare per due obiettivi specificamente indicati, gli altri quattro sono considerati in maniera unitaria e cumulativa. Su tale base, sono pertanto i singoli Stati che devono decidere, nell'ambito della sfera di discrezionalità loro riservata e alla luce delle raccomandazioni della Commissione europea, quale percentuale delle risorse disponibili attribuiranno alle politiche di formazione e di sostegno ai giovani²³.

²¹ Comunicazione della Commissione, del 31 maggio 2022, Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU, [C/2022/3300](#).

²² A siffatta soluzione osta chiaramente il "veto" posto dalla Corte costituzionale federale tedesca, la quale, nella decisione relativa alla decisione delle risorse proprie (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 06. Dezember 2022- [2 BvR 547/21](#), Rn. 1-43, spec. punto 214), ha sottolineato come i fondi raccolti attraverso il programma possano essere utilizzati solo per finanziare la ripresa economica dalla pandemia ed il programma stesso non sia replicabile.

²³ La stessa [decisione \(UE\) 2021/2316](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 dicembre 2021, relativa a un Anno europeo dei giovani (2022), al considerando 5, sembra sottolineare come i giovani non siano automaticamente coinvolti nel programma e che occorra compiere sforzi in questa direzione: "NextGenerationEU, istituito dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, garantisce l'accelerazione della transizione verde e di quella digitale e offre la possibilità di emergere collettivamente più forti dalla pandemia di COVID-19. NextGenerationEU riapre scenari ricchi di occasioni per i giovani, compresi posti di lavoro di qualità e la capacità di adattarsi ai cambiamenti sociali. L'Unione intende coinvolgere appieno i giovani nell'attuazione di NextGenerationEU, valorizzando il loro ruolo nella transizione verde e in quella digitale".

Questo assetto induce, tuttavia, a svolgere una serie di riflessioni, di segno sostanzialmente negativo, sull'effettiva rispondenza del programma alle esigenze della prossima generazione. Innanzitutto è agevole constatare come i giovani non siano espressamente menzionati nel novero delle finalità generali del programma: non lo sono né nell'ambito dei considerando²⁴, né nel testo normativo del regolamento che istituisce il fondo²⁵.

Naturalmente, questo assetto non impedirebbe agli Stati membri di prevedere, nei rispettivi piani nazionali di ripresa e di resilienza, specifici fondi per i giovani. I piani nazionali, tuttavia, appaiono alquanto deludenti sotto questo profilo.

Così, a proposito del piano italiano, è stato notato come “poco spazio di attenzione (...) ha avuto il tema delle nuove generazioni (...); la realtà dei neet (i giovani che non studiano e non lavorano); la necessità di aggredire la disoccupazione giovanile; la promozione di una spinta per le politiche di istruzione e valorizzazione delle competenze; la centralità per l'investimento e il sostegno per il talent giovanile”²⁶. La questione, per l'Italia, è resa ancora più urgente dal fatto che, a fronte di uno stato di disagio giovanile diffuso, il nostro Paese ha deciso di prendere in prestito una parte rilevante delle risorse necessarie per realizzare il programma, con la conseguenza che le nuove generazioni si troveranno un ulteriore debito da ripagare²⁷. E questo aspetto va poi rapportato al fatto, evidente e sotto gli occhi di tutti, che il nostro Paese sta affrontando una seria crisi demografica, con la conseguenza che la prossima generazione si troverà, in proporzione, un fardello ancora più pesante ove questo venga rapportato alla percentuale di crescita della popolazione italiana²⁸.

²⁴ Cfr. il considerando 7 del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19: “Il sostegno fornito nell'ambito dello strumento istituito dal presente regolamento («strumento») dovrebbe concentrarsi in particolare sulle misure volte a ripristinare i mercati del lavoro e la protezione sociale, nonché i sistemi sanitari, a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e favorire la transizione verso un'economia verde e digitale, a prestare sostegno alle imprese penalizzate dall'impatto della crisi COVID-19, in particolare le piccole e medie imprese, e agli investimenti in attività essenziali per il rafforzamento della crescita sostenibile nell'Unione”.

²⁵ Neppure all'art. 1 del regolamento 2020/2094 si prevedono infatti, espressamente, sostegni alle politiche per la prossima generazione, a meno che non si ritenga che queste siano implicitamente ricomprese nell'ambito di altre politiche sociali quali: “a) misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro; (...) c) misure a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi COVID-19; (...) f) misure volte a garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra”.

²⁶ V. G. D'Arrigo, P. David, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, 2022, p. 171 s.

²⁷ V. L. Monti, *Recovery Plan e politiche per i giovani. Bruxelles chiama Italia*, Luiss Policy Brief n. 23/2020.

²⁸ V. A. Rosina, *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Milano, 2021, spec. cap. IV.

Il caso italiano non risulta isolato²⁹. Una lettura dei vari piani nazionali di ripresa e di resilienza conferma che le risorse dedicate ai giovani sono, con poche eccezioni, assai ristrette³⁰.

In via esemplificativa, il piano francese (denominato *France Relance*) prevede che “[l]a France de 2030 devra être plus verte, plus respectueuse du climat. C’est pourquoi France Relance vise à accélérer la conversion écologique de notre économie et de notre tissu productif”; e che pertanto “[l]a France de 2030 devra être plus indépendante, plus compétitive, plus attractive. Il s’agit de ne plus dépendre des autres pour les biens essentiels, de ne plus risquer des ruptures d’approvisionnements critiques”. Quindi, almeno negli obiettivi generali, non c’è un’espressa menzione delle politiche necessarie per la prossima generazione³¹.

Per quanto riguarda il piano tedesco (DARP, *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*), alla stessa stregua di quello francese, i giovani non sono espressamente menzionati tra gli obiettivi generali, se non nella misura in cui gli stessi siano ricompresi nel novero dell’obiettivo genericamente definito come inclusione sociale. Più dettagliatamente, il piano tedesco, comprende tre pilastri suddivisi in singole aree di intervento. I giovani possono rientrare, evidentemente, nell’ambito dell’inclusione sociale, il quale, tuttavia prevede che la quota maggiore venga attribuita alla realizzazione dell’obiettivo della parità di genere³².

Anche il piano portoghese (*Recuperar Portugal, Costruindo o futuro*) risulta incredibilmente deludente sotto l’aspetto della tutela delle nuove generazioni. Esso si articola in tre “dimensioni strutturali” (dimensões estruturantes), ossia aree generali di intervento, che riguardano la “resilienza” (resiliência), la “transizione climatica” (transição climática) e la “transizione digitale” (transição digital). La “dimensione resilienza”, a propria volta, si articola in nove componenti, così distribuite: “salute”; “casa”, che punta a rilanciare le politiche abita-

²⁹ Anche se è vero che, per svolgere un confronto effettivo, occorrerebbe tenere conto della particolare situazione dei giovani in rapporto al singolo Paese (v. L. Monti, *Nel Recovery Plan mancano le politiche per i giovani*, 19 aprile 2021).

³⁰ Per un’analisi comparatistica v. 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*, 2021, 1137 ss.

³¹ Il piano francese è disponibile [qui](#).

³² Più precisamente, la quota tedesca (totale 29.319.382,100) viene così ripartita: 1. politiche climatiche e transizione energetica: questo comprende, a propria volta, mobilità ecosostenibile e costruzioni e ristrutturazioni ecosostenibili; 2. digitalizzazione dell’economia e delle infrastrutture, che, a propria volta, comprende: dati come materia prima del futuro; digitalizzazione dell’economia; digitalizzazione dell’educazione. E, infine, il terzo macroasse: rafforzamento dell’inclusione sociale (parità di genere), che tuttavia, al proprio interno, include la costruzione di un sistema sanitario resiliente alle pandemie; pubblica amministrazione moderna e riduzione delle barriere agli investimenti. È peraltro opportuno notare come la Germania (alla pari della maggior parte degli altri Paesi membri, ma diversamente dall’Italia e dalla Grecia) abbia deciso di accedere solo ai fondi gratuiti e non ai prestiti. Il piano tedesco è disponibile [qui](#).

tive in risposta a carenze strutturali; “risposte sociali”, funzionali a riqualificare e innovare la rete di protezione sociale per bambini, anziani e persone con disabilità; “eliminazione delle sacche di povertà”, che serve a promuovere interventi integrati per i meno abbienti, specialmente nelle aree metropolitane; “innovazione”, con cui si dovrebbe migliorare la produttività del sistema economico nazionale; “competenze”, funzionali a rafforzare il sistema educativo e formativo e a ridurre le disparità sociali; “infrastrutture”, con le quali si vuole potenziare l’inclusione delle aree interne e migliorare i collegamenti e la coesione territoriale; “foreste”, con cui si intende fornire una risposta strutturale al problema della conservazione delle foreste e della prevenzione degli incendi; “gestione idrica”, che è diretta a contrastare la desertificazione in alcune regioni. In definitiva, anche in un Paese che presenta, come l’Italia, specifici problemi di disagio giovanile, la prossima generazione non costituisce oggetto di attenzione diretta da parte del parlamento nazionale, se non nella misura in cui le loro esigenze possano ricomprendersi nel contesto di altri obiettivi più estesi (quali le politiche abitative e il rafforzamento del sistema educativo e formativo)³³.

In conclusione, sulla falsariga del regolamento 2021/241, che non prevede espressamente quante risorse siano dedicate alla formazione, all’integrazione sociale dei giovani e all’avvio al mondo del lavoro, i piani nazionali finiscono in genere per dedicare solo una percentuale ristretta delle risorse disponibili ai problemi giovanili³⁴.

4. Much Ado About Nothing?

Ma se l’attuazione concreta del *Next Generation EU* risulta deludente sotto il profilo del principio di solidarietà, come dobbiamo conseguentemente inquadrare le modifiche intervenute nell’ordinamento sovranazionale?

Per rispondere a questa domanda sembra in realtà necessario leggere il programma in esame nel contesto complessivo delle modifiche che stanno avvenendo a livello dell’ordinamento europeo. Tra queste è opportuno ricordare le discussioni (tuttora in corso) sulla riforma del Patto di stabilità e di crescita e le comunicazioni della Commissione europea sul quadro temporaneo degli aiuti di Stato.

Il cuore della riforma del Patto di stabilità e di crescita è rappresentato dall’introduzione di un parametro flessibile per la valutazione della sostenibilità

³³ Il piano portoghese è disponibile [qui](#).

³⁴ Una delle poche eccezioni è il piano spagnolo (*España Puede: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*). Questo è suddiviso in nove obiettivi e dedica, rispettivamente, il 12,2% e il 17,6% delle risorse disponibili alla promozione di infrastrutture ed ecosistemi resilienti e all’istruzione, alla conoscenza e alla formazione continua.

del debito di ogni singolo Stato. In altri termini, non più quote di riduzione del debito pubblico prestabilite (nella misura di un ventesimo per anno), ma la conclusione di un programma di riduzione progressiva, concordato dal singolo Stato membro con la Commissione europea.

Al contempo, il quadro temporaneo degli aiuti di Stato, consente ai Paesi membri di fruire di una maggiore flessibilità laddove perseguano direttamente gli obiettivi della riduzione del consumo di energia e della transizione ecologica.

In questo contesto, ci sembra che il cambiamento maggiore sia rappresentato dal ruolo riconosciuto agli Stati membri come autonomi promotori degli investimenti. Come è stato efficacemente rilevato, "con l'approvazione del programma Next Generation EU (...) e con (...) l'allentamento del divieto di aiuti di Stato si è aperta una nuova fase della regolazione europea dell'intervento pubblico nell'economia dove vi è un rinnovato sostegno sulla necessità e urgenza per investimenti infrastrutturali anche nella direzione di una maggiore autonomia strategica"³⁵.

È tuttavia opportuno precisare che, in qualche modo, non si tratta della tradizionale visione keynesiana, dello Stato che si fa promotore degli investimenti nei settori di interesse collettivo. Secondo Keynes, infatti, "[l]'azione più importante dello Stato si riferisce non a quelle attività che gli individui privati esplicano già, ma a quelle funzioni che cadono al di fuori del raggio d'azione degli individui, a quelle decisioni che nessuno compie se non vengono compiute dallo Stato"³⁶.

In questo caso, invece, l'intervento favorito da parte delle Istituzioni europee è pur sempre inquadrabile nella direzione del mercato. I programmi di attuazione messi in pratica dai singoli Stati sono, infatti, concepiti più come uno strumento di stimolo al mercato e come mezzi per raggiungere specifici scopi sociali. La loro funzione è, infatti, quella di attivare un circuito virtuoso nel quale i privati, facendo uso delle risorse pubbliche, realizzino a propria volta gli investimenti necessari e creino una situazione favorevole per l'economia, dalla quale si possano eventualmente ricavare benefici di più ampio respiro.

Se queste riflessioni sono corrette, è necessario concludere che il *Next Generation EU* debba essere pur sempre inquadrato nel contesto dello spirito neoliberale che informa il Trattato istitutivo. L'intervento che viene chiesto ai singoli Stati, risponde infatti pur sempre all'idea che, per favorire l'economia

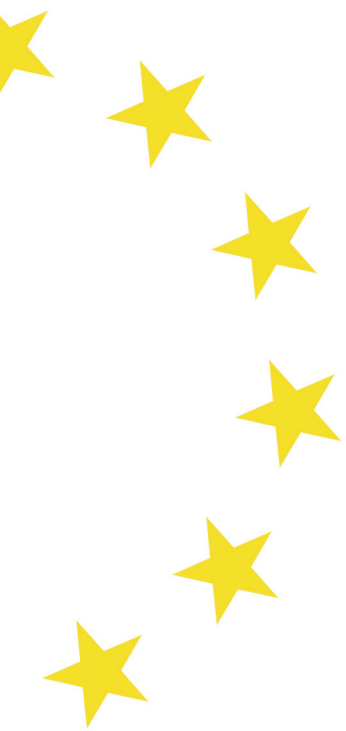
³⁵ F. Cerniglia, *Fra Stato e mercato*, in *Il Mulino*, 2/2023, p. 38 ss., p. 46.

³⁶ Il brano riportato nel testo è tratto dalla nota opera di J. M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, 1971, ed è ora riprodotto in F. Pulitini (a cura di), *Tra Stato e mercato*, Torino, 2011, p. 221 ss., p. 241.

e, conseguentemente, risolvere i problemi sociali, sia necessario rimettere innanzitutto in moto il mercato. Si tratta – è evidente – dello stesso spirito neoliberista che animò i padri fondatori nella stesura del Trattato istitutivo e che connota tuttora in maniera prevalente il funzionamento del mercato interno.

Are We Really Facing a Paradigm Shift in the Concept of Economic Solidarity in EU Law?

It is commonly assumed that the EU's *Next Generation EU* Programme reflects a widespread idea of solidarity. Instead, it is an evolution of the largely selfish notion that shaped the evolution of European economic policy in the years just after the sovereign debt crisis. While it is unquestionably true that the original idea of the programme falls within this perspective, its practical implementation raises some concerns both in terms of its ability to achieve effective solidarity between Member States and of intergenerational solidarity itself (according to both directions of Art. 3(3) TEU).



Finito nel mese di novembre 2023