

Editoriale

La nuova *governance* economica e l'impatto sull'assetto istituzionale europeo e nazionale

Giuseppe Di Gaspare e Aldo Sandulli*

1. Quanto incide il modo di intervento del potere pubblico in economia sull'assetto costituzionale? Che tipo di impatto produce la trasformazione della *governance* economica sul complesso ordinamentale e sulla vita delle istituzioni?

Certamente gli equilibri costituzionali non sono neutri rispetto a tali mutamenti, anche se non è semplice rinvenire una risposta a questi interrogativi.

La *governance* economica, allo stesso modo degli equilibri sociali, svolge un ruolo non secondario nel disegnare il perimetro di azione dei pubblici poteri e nel mettere in relazione tali poteri con le dinamiche economiche e sociali.

Ecco perché è importante, anche per il diritto costituzionale, studiare le profonde trasformazioni in corso ormai da circa un quindicennio. A seguito della crisi dei debiti sovrani, tale evoluzione è stata avviata in modo graduale, ma ha subito una drastica accelerazione con le crisi pandemica e bellica, determinando la nascita di nuove istituzioni dell'economia e il mutamento di ruolo di altre.

Questo fascicolo della Rivista intende approfondire i temi della trasformazione dei modi di intervento pubblico proprio dalla prospettiva istituzionale e, cioè, partendo dall'analisi delle nuove istituzioni dell'economia e degli assetti che tali novità hanno prodotto.

Una parte dei mutamenti segnalati nel fascicolo sono connotati dalla temporaneità, dal momento che, ad esempio, il NGEU è stato pensato quale programma *ad hoc*, per cui bisognerà valutarne le tendenze di medio periodo. Certo è che tali trasformazioni sembrano indicare una linea di frattura rispetto al recente passato, destinata a incidere, in linea prospettica, anche per gli anni a venire.

* Luiss Guido Carli.

Dal mosaico descritto dai diversi contributi, inoltre, emerge un assetto istituzionale di governo dell'economia sempre più edificato lungo la direzione dei rapporti tra livello europeo e nazionale e, in particolare, delle relazioni tra la Commissione europea e il Governo centrale nazionale (in seno a esso, in particolare, è stato ulteriormente rafforzato il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

2. Il punto di partenza è costituito dall'ordinamento europeo e, in particolare, dal NGEU. Quest'ultimo determina un cambio di paradigma rispetto al passato e costituisce una cesura fondamentale per la *governance* economica europea, dal momento che implica una pesante ingerenza dei poteri pubblici europei nel condizionamento della pianificazione economica degli Stati membri, nella fissazione delle basi di una politica fiscale comune, nel processo di finanziarizzazione che sposta le dinamiche istituzionali sempre più nella direzione dei temi della protezione degli interessi economico-finanziari. In tale contesto, di presa in carico del compito prescrittivo di coordinamento economico-finanziario da parte delle istituzioni europee, un ruolo predominante spetta alla Commissione europea, a seguito del significativo rilancio, da parte del NGEU, del metodo comunitario. Difatti, il Consiglio europeo adempie a un ruolo cruciale in una prima fase, il Parlamento europeo è sostanzialmente escluso, mentre è certamente la Commissione europea a rivestire le vesti di *deus ex machina* della politica economica continentale, sia nella fase propositiva sia in quella di condizionamento dell'esecuzione da parte degli Stati membri.

La Commissione è, quindi, il centro istituzionale del mutamento della *governance* europea e, accanto ad essa, sono le due istituzioni bancarie europee ad alimentare il processo di trasformazione.

Da un lato, se la Commissione si è avviata nella direzione dello sviluppo della politica economica, la Banca Centrale Europea ha perfezionato e rafforzato gli strumenti di politica monetaria, anche non convenzionali, operando nella direzione della coesione e non soltanto della stabilità della moneta: un segnale di trasformazione molto importante anche nella direzione di una nuova identità politica dell'Unione europea e del rilancio del processo di integrazione.

Dall'altro, la Banca Europea degli Investimenti ha accentuato enormemente il proprio ruolo strumentale di ausilio del mutato assetto di *governance*, in particolare attraverso una serie di nuovi programmi di rafforzamento della politica economica e del ruolo della Commissione, tra cui InvestEU.

Attraverso il NGEU, in sostanza, l'Unione europea si avvia a svolgere un ruolo di primo piano nella pianificazione economica e nell'intervento pubblico dell'economia e, in tale rinnovato quadro di governance economica, Commissione europea, Banca Centrale Europea e Banca Europea degli Investimenti sono le istituzioni che vedono ulteriormente rafforzare il proprio ruolo.

A questi temi sono dedicati i primi tre contributi del fascicolo: in particolare, Alessandro Nato e Marta Simoncini hanno scritto il saggio su *Innovazioni e criticità nel rilancio del processo di integrazione attraverso l'economia e la moneta*; Maurizia De Bellis ha elaborato il saggio su *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*; Elisabetta Tati è autrice del saggio su *Il Programma InvestEU e la Banca Europea degli Investimenti nella governance economica europea*.

3. Se, dal livello europeo, si passa a quello nazionale, può verificarsi come anche negli Stati membri la crisi pandemica e bellica abbiano prodotto consistenti mutamenti di *governance* economica.

In Italia il NGEU ha avuto ricadute di particolare rilievo, attraverso il PNRR e la sua *governance*: quest'ultima condizionerà la vita economica nazionale almeno per il prossimo lustro.

Il governo del PNRR presso l'amministrazione centrale è, in tal senso, emblematico: presso la Presidenza del Consiglio e presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF sono state create istituzioni di missione a tempo determinato, legate alla durata del Piano da realizzare. Le ricadute sono di grande rilievo: si delinea una *governance* fortemente accentrata dei nuovi strumenti di intervento pubblico in economia, sia nell'elaborazione degli strumenti di pianificazione, sia nell'esecuzione e nel controllo degli stessi; si rafforza ulteriormente, a livello esecutivo, il ruolo di guida politico-economica della Presidenza del Consiglio (in forte relazione con la Commissione UE) e quello di *deus ex machina* finanziario della Ragioneria Generale dello Stato, i quali costituiscono il vero motore del PNRR; si sottolinea un ritorno alla centralizzazione dei meccanismi di *governance* economica, comprimendo fortemente le dinamiche autonomistiche, sia a livello regionale sia a livello locale; si evidenzia la profonda divaricazione tra le nuove istituzioni *ad hoc*, volte ad adempiere temporaneamente a specifiche missioni, e le istituzioni ordinarie, che si occupano della quotidianità: si cristallizza, in tal modo, una crisi di identità dell'amministrazione centrale e, in un certo senso, una diffidenza nei riguardi dell'adeguatezza dell'assetto

amministrativo “ordinario” e delle sue capacità di adempiere in tempi rapidi agli obiettivi fissati dalle istituzioni europee.

L'altra istituzione dell'economia che, a livello di governo centrale, testimonia un significativo mutamento, a seguito del NGEU, rispetto al recente passato è il Ministero per la transizione ecologica. Non si tratta di una trasformazione meramente nominalistica, ma di un ridisegno organizzativo di adattamento alla nuova *governance* economica europea. Attraverso tale nuova istituzione centrale si pone al centro dell'attività di governo la sostenibilità, per come estesamente intesa dall'Agenda 2030; sicché, nel direzionamento verso gli obiettivi del *Green Deal*, la politica economica nazionale del governo edifica la ripresa economica attraverso il perseguimento della pluralità di funzioni legate alla sostenibilità.

Il terzo grande cambiamento istituzionale degli ultimi anni, a livello di amministrazione centrale nazionale, è diretta conseguenza del radicale mutamento di assetto geopolitico: ciò in controtendenza rispetto al processo pluridecennale di globalizzazione economica e invece in linea con la riviviscenza di confini e barriere e con la rinnovata attenzione per il concetto giuridico di sovranità statale. Ci si riferisce, ovviamente, ai poteri speciali del governo, i cd. *golden powers*. La repentina emersione di tali poteri speciali, sia a livello europeo sia a livello nazionale, ha condotto al rafforzamento del ruolo della Commissione europea anche in questa area economico-finanziaria e, soprattutto, a livello statale, alla creazione di strutture, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, volte a dare concretezza e sostanza alla suddetta funzione di *intelligence* economica. Anche in relazione ai *golden powers*, la Presidenza del Consiglio dei Ministri assume un ruolo sempre più incisivo, sia sotto il profilo politico sia sotto quello amministrativo.

Infine, nella complessa e mutata articolazione della *governance* economica europea, compiti di sempre maggiore rilievo spettano alle istituzioni fiscali indipendenti e, in Italia, all'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Attraverso l'analisi del rafforzamento del ruolo dell'UPB, si evidenzia una sempre più accentuata frizione tra le esigenze di gestione democratica delle procedure di bilancio e i caratteri di indipendenza di azione e di effettività delle funzioni che connotano il crescente rilievo di tale istituzione.

A questi temi sono dedicati i quattro saggi di Valerio Bontempi (*L'amministrazione centrale alla prova della governance economica per il PNRR*), Luna Aristei (*Il Ministero della Transizione Ecologica e la sostenibilità dello sviluppo economico*), Angelo Lalli (*Effetti istituzionali e strutturali dell'espansione dei golden*

powers), Cristina Fasone (*L'Ufficio parlamentare di bilancio e il ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti nell'Unione*).

4. La nuova *governance* economica europea, infine, ha prodotto effetti significativi anche a livello settoriale.

Emblematiche sono le ricadute sul sistema bancario e, in particolare, sull'utilizzo ondivago e strumentale che i poteri pubblici hanno fatto della Cassa Depositi e Prestiti. Quest'ultimo istituto di credito, formalmente privato ma sostanzialmente pubblico, ha visto estendere molto il raggio delle sue attività e variare incidentalmente il suo utilizzo strategico sotto il profilo dello sviluppo economico nazionale. Si evidenzia un forte cambio di passo per la Cassa Depositi e Prestiti nel corso dell'ultimo lustro, con l'assunzione di un ruolo di *National Promotional Bank* e dell'assolvimento di nuove funzioni dettate dal PNRR.

Più in generale, le misure di implementazione di un'unione bancaria ancora incompleta hanno determinato forti criticità circa il modo di affrontare le crisi bancarie. Ciò ha spinto, anche a seguito della crisi pandemica, verso una riemersione dell'intervento pubblico e verso una nuova centralità dei poteri pubblici anche nel settore bancario.

Infine, dall'osservatorio privilegiato della digitalizzazione, possono apprezzarsi una serie di mutamenti nei rapporti tra istituzioni nazionali ed europee anche nelle aree della concorrenza e dell'energia. Sotto il primo profilo, l'analisi del mercato digitale consente di porre in evidenza l'esigenza di ripensare le relazioni di istituzioni europee e nazionali della concorrenza, al fine di evitare rischi di parcellizzazioni e frammentazioni, in modo da poter coniugare flessibilità e sperimentalismo. Sotto il secondo aspetto, le tecnologie digitali hanno determinato un mutamento significativo nel settore energetico, anche qui con un rinnovato ruolo dei poteri pubblici in direzione della transizione energetica.

A tali temi sono dedicati gli ultimi quattro saggi che compongono il fascicolo, di Emanuele Guarna Assanti e Giacomo Di Martino (*La Cassa depositi e prestiti quale asset strategico per lo sviluppo economico nazionale*), Paolo Rossi (*Il contrasto a crisi e criticità del sistema bancario nell'Eurozona e in Italia*), Antonio Davola (*L'AGCM e i rapporti di interdipendenza con la Commissione europea: riflessioni sul ruolo delle Autorità Nazionali della Concorrenza a partire dalle evoluzioni normative e giurisprudenziali nel mercato digitale*), Michela Tresca (*La trasformazione digitale del settore energetico: strumenti di regolazione e nuovi attori*).