

“Whereas this is a moment of truth for the Union that will determine its future”. Tra atti e parole delle Istituzioni europee nella lotta contro la pandemia

di Luigi Melica

Abstract: “Whereas this is a moment of truth for the Union that will determine its future”. Between words and acts of the EU Institutions in the fight against the pandemic” – The outbreak of the Covid-19 pandemic in Europe has forced the European Union and its Institutions to accelerate the debate on the “solidarity” between the Member States with reference to the countermeasures to be taken to face this huge socio-economic crisis. This essay traces the stages of the EU's response to Coronavirus by all the institutions (European Council, Commission, European Parliament, ECB, Eurogroup...), questioning the conditionality of old measures, such as the ESM, and new ones, such as SURE, in an attempt to understand to what extent the “spirit of solidarity” actually takes place and reflect on the EU's political-constitutional structure.

2265

Keywords: EU Coronavirus Response; EU Spirit of Solidarity; SURE; MES; European Common Debt.

1. Introduzione

Con un tempismo degno delle migliori pellicole di Hitchcock, il Coronavirus irrompeva nella società contemporanea influenzando il modo di vivere dei suoi abitanti, ridisegnando le politiche degli Stati e, soprattutto, modificando i loro bilanci, imponendo spese sino a quel momento inimmaginabili.

Anche l'Unione europea che Stato ancora non è, e, forse, non lo sarà mai, era chiamata ad adottare delle misure comuni che si aggiungessero agli interventi degli Stati membri. Soprattutto nell'eurozona si dovevano fronteggiare le ripercussioni dovute all'interdipendenza economica tra i diversi Paesi, tentando di cogliere da un evento nefasto, l'opportunità di dare un senso compiuto al percorso di integrazione europea.

L'Europa, come è noto, stava per diventare uno Stato unico dopo la Seconda guerra mondiale, ma, per diverse ragioni¹ non ha compiuto questo passo,

¹ Dopo la Seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti spingono per il riarmo della Germania, preoccupati dalle possibili mire espansionistiche dell'URSS. La forte opposizione della Francia al progetto americano deve attenuarsi a seguito di una serie di eventi internazionali, soprattutto lo scoppio della guerra di Corea nel 1950, che in qualche modo portano a non poter più sottovalutare la minaccia sovietica. In questo clima prima l'Italia (con la proposta di Sforza) e poi, più compiutamente, la Francia (con il c.d. *piano Pleven*) manifestano l'intenzione di implementare la collaborazione militare tra gli Stati europei. L'empasse tra francesi, che

limitandosi ad una integrazione economica tra i Paesi membri, avviando, solo a partire dal 1992 con il Trattato di Maastricht, anche un percorso di integrazione politica. La “nuova” Unione, a distanza di quasi 40 anni dalla firma di quel Trattato, doveva dunque misurarsi con una pandemia che gli osservatori internazionali definivano la più grande tragedia dopo la Seconda guerra mondiale. Di conseguenza, di fronte ad un evento di tale gravità, ci si attendeva che le misure e gli strumenti adottati non solo fossero all'altezza della situazione, ma si riflettessero anche sulla forma stato *in itinere*, segnando un passo in avanti verso la federalizzazione dei Paesi confederati².

vogliono concedere il minimo possibile alla Germania, e americani, che chiedono decisioni veloci in funzione antisovietica, viene risolto anche con la mediazione di De Gasperi, all'epoca molto vicino ad Altiero Spinelli. Il politico italiano propose sostanzialmente di istituire un'assemblea per la gestione dell'esercito integrato, la quale avrebbe anche dovuto occuparsi di studiare la costituzione di un organo rappresentativo democratico e i poteri da conferirgli. Le resistenze della Francia furono vinte solo a seguito dell'ultimatum americano: il patto istitutivo della Comunità europea di difesa (CED) fu firmato a Parigi il 27 maggio 1952 e alla CECA furono delegati i poteri per avviare la svolta in senso federale che De Gasperi e Spinelli avevano caldeggiato. Rapidamente la CECA realizzò lo statuto della Comunità politica europea (CPE), vero e proprio embrione di una costituzione federale, che prevedeva la formazione di istituzioni sovranazionali come il Consiglio esecutivo europeo, il Parlamento (bicamerale con una camera eletta a suffragio universale diretto), la Corte di giustizia ed il Consiglio economico e sociale e attribuiva alla CPE competenze in materia di politica estera, di applicazione del trattato CED e di progressiva realizzazione di un mercato comune. Tuttavia, l'istituzione della CPE restava subordinata all'approvazione del trattato CED da parte di tutti i parlamenti nazionali. Complice anche un certo allentamento della tensione con il mondo sovietico (anche a seguito della morte di Stalin, avvenuta proprio in quel periodo), l'Italia rinviò il voto in attesa della decisione francese: il 30 agosto 1954 l'Assemblea nazionale francese rigettò il trattato e pose fine in un colpo solo alla possibile nascita di uno Stato federale europeo. Cfr. D. Schlenker, *Gli Archivi storici dell'Unione europea*, in *Le Carte e la Storia*, 1/2016, 164-167; S. Bertozzi, *La comunità europea di difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, 2003; D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, 1993, 45 ss.; D. Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione europea*, Milano, 1990; A. Breccia, *L'Italia e le origini della Comunità europea di Difesa (CED)*, in G. Rossini (a cura di), *De Gasperi e l'età del centrismo*, Roma, 1984, 243-257; E. Furdson, *The European Defence Community: a History*, Londra, 1980.

² Il dibattito, dal punto di vista del diritto europeo, è stato fin da subito vivace ed ha ruotato attorno a principi ed istituti chiave desumibili dal Trattato, quali, quello di “solidarietà”, la “cittadinanza europea” ed il suo “benessere”, l’“emergenza”, il “metodo intergovernativo” e la “contrapposizione” tra Istituzioni europee e singoli Stati membri, nonché, da ultimo, sui “sovranismi” delle origini e quelli più recenti. Il dibattito è rinvenibile sul sito AISDUE, Associazione Italiana studiosi di diritto dell'unione europea. In particolare, si vedano i contributi di L. Pace, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *aisdue.eu*, Dibattito “Coronavirus e diritto dell'Unione”, 4, 4 maggio 2020, <<https://www.aisdue.eu/lorenzo-f-pace-una-nuova-crisi-che-lunione-deve-risolvere-o-la-crisi-dellunione/>>; G. Tesauero, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *aisdue.eu*, Dibattito “Coronavirus e diritto dell'Unione”, 3, 18 aprile 2020, <<https://www.aisdue.eu/giuseppe-tesauero-senza-europa-nessun-paese-andra-lontano/>>; E. Triggiani, *L'Unione europea alla sfida decisiva*, in *aisdue.eu*, Dibattito “Coronavirus e diritto dell'Unione”, 2, 15 aprile 2020, <<https://www.aisdue.eu/ennio-triggiani-lunione-europea-alla-sfida-decisiva/>>; S. Bastianon, *Uniti nell'uguaglianza*, in *aisdue.eu*, Dibattito “Coronavirus e diritto dell'Unione”, 1, 6 aprile 2020, <<https://www.aisdue.eu/s-bastianon-uniti-nella-uguaglianza/>>; C. Pesce, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *aisdue.eu*, 16 aprile 2020, cit. <https://www.aisdue.eu/celeste-pesce-pandemic-emergency-purchase-programme-pepp-contenuti-finalita-e-basi-giuridiche-dellazione-monetaria-ue/>>. Cfr. anche F. Casolari, *La protezione dello stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del coronavirus: se non ora, quando?*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020,

Centrale, in questa prospettiva di ragionamento, è, anzitutto, l'ammontare del bilancio pluriennale che, negli Stati compiuti, in periodi di recessione economica, è inevitabilmente rivisto al rialzo per soccorrere le aree territoriali più in crisi; in secondo luogo, nel particolare caso dell'UE, hanno rilevanza anche le *modalità* mediante le quali ottenere le risorse finanziarie necessarie al sostegno dei suoi Stati membri.

2. Il “valore aggiunto” europeo tra limiti decisionali, prontezza ed efficacia degli interventi

Curiosamente, il Covid-19 investiva l'Europa in modo conclamato nei giorni immediatamente successivi alla seduta del Consiglio Europeo (d'ora in poi, CE) convocata il 22 febbraio per decidere il quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Quel giorno, si rammenta, non si raggiungeva alcun accordo: la proposta del Presidente del CE, il belga Michel, di elevare l'entità del bilancio dalla proposta iniziale dell'1% del PIL globale dell'Unione, all'1.069% non otteneva il parere unanime del CE³ per l'opposizione degli Stati cosiddetti “frugali”, Olanda, Austria, Danimarca e Svezia, i quali proponevano di ottenere le risorse aggiuntive ricorrendo a nuove fonti di entrata⁴. Sulla sponda opposta, i Paesi del Sud Europa, Francia compresa, che sostenevano la mozione del Presidente Michel; la Germania non prendeva posizione e, come spesso accade nei summit del CE, si rinviava la decisione a momenti più propizi. Qualche giorno dopo, benché il Governo italiano avesse allarmato i rappresentanti degli altri Governi sul pericolo imminente di una pandemia⁵, il virus irrompeva nella sua effettiva gravità in tutti i Paesi del mondo, cambiando, di fatto, le loro agende politiche e, soprattutto, condizionando

2267

<<http://www.sidiblog.org/2020/04/07/la-protezione-dello-stato-di-diritto-nellunione-europea-ai-tempi-del-coronavirus-se-non-ora-quando/>>.

³ Per avere un'idea, il bilancio federale negli Stati Uniti ammonta al 16,3% (dato 2019: <https://www.cbo.gov/about/products/budget-economic-data#2>).

Preme altresì aggiungere che il giorno prima del fallimento delle negoziazioni, il Presidente del Parlamento europeo, Sassoli, aveva minacciato il veto del consenso se non si fosse deciso un “budget aggiuntivo”, il quale era indispensabile per la promozione “del Green Deal, della transizione digitale e dell'Europa geopolitica” (v. <https://www.europarl.europa.eu/the-president/it/newsroom/sassoli-parlamento-europeo-unito-sul-qfp-non-accetteremo-un-accordo-qualsiasi>).

⁴ Nonostante, infatti, la mancanza del Governo britannico, noto per essere il freno di ogni proposta di rialzo, in ordine al *quantum* delle risorse da versare da ciascun Paese membro, non ci si accordò. I Paesi “frugali” proposero di istituire nuove tasse, rispettivamente, sulle plastiche non riciclabili, sulla carbon tax alle frontiere e sulle transizioni finanziarie.

⁵ Il 15 aprile, intervenendo nella seduta del Parlamento europeo, la Presidente della Commissione, Von der Leyen farà le pubbliche scuse a nome dell'UE allo Stato italiano per il ritardo dell'intervento europeo, annunciando che, da quel momento, si sarebbe cambiato passo (...). “È vero che molti erano assenti quando l'Italia ha avuto bisogno di aiuto all'inizio di questa pandemia. Ed è vero, l'Ue ora deve presentare una scusa sentita all'Italia, e lo fa. Ma le scuse valgono solo se si cambia comportamento. C'è voluto molto tempo perché tutti capissero che dobbiamo proteggerci a vicenda. Ma ora Ue è il cuore pulsante dell'Ue”. *Ex multis*, il discorso della Presidente della Commissione, può essere scaricato da: <https://www.euronews.com/2020/04/16/eu-commission-president-offers-heartfelt-apology-to-italy>.

i rispettivi bilanci: anche l'Unione europea, dunque, era chiamata a dare risposte all'altezza, rivedendo al rialzo il proprio bilancio.

Volendo sintetizzare il lungo e faticoso processo decisionale delle Istituzioni europee nel lasso temporale intercorrente tra il marzo e l'aprile del 2020 con alcune frasi emblematiche, citerei, anzitutto, la dichiarazione della Presidente della BCE Lagarde che il 12 marzo affermava: *"We are not here to close spreads, this is not the function or the mission of the Ecb"*⁶. Degna di nota è poi la frase della Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen che, il giorno di Pasqua, riassume gli effetti della pandemia precisando: *"Wait before making holiday plans [...] We will need to learn to live with this virus for many months, probably until next year"*⁷. Il fulcro attorno al quale gravitavano le decisioni europee, invece, era chiarito da una frase emblematica del Presidente dell'Eurogruppo⁸ Centeno, il quale, nel post summit del 9 aprile, affermava: *"The next EU budget will be a key component of this strategy"*⁹. Da ultimo, citerei la Risoluzione del Parlamento europeo approvata il 17 aprile nella parte in cui risaltava l'importanza storica delle decisioni da intraprendere: *"whereas this is a moment of truth for the Union that will determine its future"*¹⁰.

3. *"We are not here to close spreads, this is not the function or the mission of the Ecb"*

Gli effetti di questa dichiarazione pronunciata il 12 marzo dalla Presidente della Banca centrale europea¹¹ (d'ora in poi, BCE), Christine Lagarde, sono stati seri e rilevanti: le borse dei Paesi del Sud Europa, i più afflitti dalla pandemia ed i più in difficoltà per il debito pubblico elevato, precipitavano smisuratamente¹².

⁶ BCE, Conferenza stampa del 12 marzo 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.en.html>.

⁷ L'intervista, rilasciata il 12 aprile al quotidiano tedesco Bild, è stata riportata da tutti i media europei: *ex multis*, in inglese, v. <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/04/12/european-commission-president-warns-elderly-may-need-isolate/>.

⁸ L'Eurogruppo, come noto, è un consesso di natura informale che include i Ministri di economia e finanza dei Paesi dell'area euro.

⁹ *Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 9 April 2020*, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-9-april-2020/>.

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)), 17 aprile 2020, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_EN.pdf>.

¹¹ V. *supra*, nota 5.

¹² V. https://www.ilmessaggero.it/economia/news/coronavirus_borse_spread_cosa_succede_crollo_lagarde_opex_petrolio-5107181.html. L'indebitamento, infatti, produce uno *spread* più elevato rispetto a Paesi più affidabili, Germania *in primis*, la quale riesce a rifinanziare il proprio debito emettendo titoli di stato acquistati dal mercato con interessi addirittura negativi. Al contrario, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e Francia devono restituire il denaro prestato con interessi che superano la percentuale dell'1%: per questa ragione una dichiarazione così netta della Presidente della BCE non poteva non essere recepita negativamente dai mercati che temevano un'inversione di tendenza della politica della BCE rispetto al passato. Invece, come evidenziato nel testo, la reazione della BCE, dopo questo infortunio iniziale, sarà risoluta e di effettivo supporto a tali Paesi.

Benché le affermazioni della Presidente della BCE fossero formalmente rispettose dei poteri e delle funzioni che il Trattato assegna alla Banca centrale, tuttavia era stato sufficiente dare l'impressione di essere distanti dalle difficoltà economico-finanziarie di alcuni Paesi membri per allarmare i mercati, facendo abbassare gli indici delle rispettive borse. È molto probabile che, col senno di poi, la Lagarde avrebbe evitato di fare quella puntualizzazione, anche perché gli interventi che la BCE adotterà a partire da quel momento si riveleranno tutt'altro che improntati all'abbandono dei Paesi più in difficoltà¹³.

Formalmente, l'*actio finium regundorum* dei poteri della BCE delineati dal Trattato si riassume nell'interdipendenza tra l'obiettivo primario della stabilità dei prezzi ed il sostegno delle economie dei Paesi membri¹⁴. La BCE, tuttavia, ha saputo rafforzare, o, comunque, rodare in termini di flessibilità tali poteri, soprattutto in presenza di gravi crisi finanziarie¹⁵.

¹³ Sul punto, cfr. L. Bartolucci, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 8 aprile 2020, 24: l'autore, condivisibilmente, parla di errore di comunicazione in un momento di crisi, posto che "un banchiere centrale, quando parla, manda messaggi ai mercati, che di conseguenza reagiscono".

Peraltro, posto che ad annuncio segue annuncio, alla Lagarde, rispondeva la Presidente della Commissione europea, annunciando, evidentemente allo scopo di "calmare i mercati", che, dal suo canto, avrebbe proposto la sospensione del Patto di Stabilità, modifica delle rigidità sugli aiuti di Stato e l'utilizzo dei fondi strutturali non utilizzati: v. [https://ec.europa.eu/italy/news/20200323_coronavirus_la_commissione_UE_propone attivazione clausola di salvaguardia it](https://ec.europa.eu/italy/news/20200323_coronavirus_la_commissione_UE_propone_attivazione_clausola_di_salvaguardia_it).

¹⁴ L'art. 119 TFUE stabilisce (par. 2) che "parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione" – *rectius*: lo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri – "comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza". Inoltre, al successivo par. 3 si precisa: "Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile". L'art. 123 TFUE, stabilisce poi che l'azione della BCE incontra i limiti derivanti dalle forme di facilitazioni creditizie a favore delle Istituzioni europee e soprattutto a quelle degli Stati: "Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri, a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali". L'art. 127, inoltre, par. 1 ridelinea i compiti della BCE già enunciati dall'art. 119, precisando che, operativamente, è costituito il Sistema europeo di banche centrali (SEBC), "il cui obiettivo è il mantenimento della stabilità dei prezzi, e, fatto salvo tale obiettivo, "sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea". Il SEBC, si aggiunge, deve comunque agire "in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse e rispettando i principi di cui all'articolo 119". Infine, l'art. 282, par. 2, TFUE attribuisce piena indipendenza ed autonomia alla BCE, affermando che essa "è indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e nella gestione delle sue finanze. Le istituzioni, organi e organismi dell'Unione e i governi degli Stati membri rispettano tale indipendenza".

¹⁵ La BCE si è spinta ai limiti dei propri poteri, tuttavia, rimanendo nei binari della legittimità. Nella sentenza del 16 giugno 2015 (CGUE, Grande sezione, *Gauweiler e al. c. Deutscher Bundestag*, C-62/14), la Corte di Giustizia aveva precisato che il TFUE non contiene alcuna definizione precisa della politica monetaria, ma definisce al tempo stesso gli obiettivi di tale

politica e i mezzi di cui dispone il SEBC per attuarla, richiamando, in tal senso, la sentenza *Pringle* (CGUE, sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle c. Governo irlandese e al.*, C-370/12, punto 53). Sulla sentenza *OMT/Gauweiler*, cfr. E. Denninger, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *DPCE*, 1/2016, 261-274; P. Faraguna, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *diritticomparati.it*, 1/2016, 1-12, <https://www.diritticomparati.it/wp-content/uploads/2016/07/diritticomparati_workingpapers1-2016.pdf>. Sulla sentenza *Pringle*, cfr. P. Craig, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht J. of Eur. and Comp. L.*, 1/2013, 20 ss.; E. Chiti, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 148 ss. Questa genericità di funzioni ed obiettivi permette alla BCE di operare con programmi di politica monetaria che incidano anche sulla politica economica degli o di alcuni Stati membri, senza per questo, trattandosi di un effetto indiretto, fuoriuscire dai limiti fissati dal Trattato. In questo senso, il punto 52 della sentenza afferma infatti che “una misura di politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa è suscettibile di avere effetti indiretti sulla stabilità della zona euro” (v., per analogia, CGUE, sentenza *Pringle*, cit., punto 56). A distanza di tre anni, nel maggio 2020 il *Bundesverfassungsgericht* interveniva nuovamente sul punto, accogliendo tre ricorsi costituzionali contro il programma *Quantitative Easing* del 2015 (BvFG, sentenza del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15) con i quali si contestava la violazione del divieto di finanziamento diretto agli Stati membri da parte della BCE (art. 123 TFUE). Prima di concludere in questo senso, il Tribunale costituzionale federale aveva effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, la quale aveva rilevato che l'attuazione del programma QE non equivaleva all'acquisto di titoli primari sul mercato, né violava il principio di proporzionalità, e pertanto rientrava a pieno titolo nel settore della politica monetaria, per la quale l'UE dispone di una competenza esclusiva in riferimento all'eurozona (CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2018, *Weiss e a.*, C-493/17). Nell'ultima decisione, tuttavia, i giudici di Karlsruhe, pur accettando (malvolentieri) il giudizio di compatibilità del QE rispetto all'art. 123 TFUE, hanno invece argomentato che tale sentenza della CGUE non preclude un nuovo giudizio in senso contrario da parte della Corte tedesca, nella parte in cui non ha tenuto in debito conto il principio di proporzionalità che si applica alla ripartizione di competenze tra UE e Stati membri (art. 5 TUE e Protocollo n. 2 al Trattato). Perciò, il BvFG ha accolto i ricorsi contro il QE, sostenendo di fatto che l'atto della BCE fosse da considerarsi *ultra vires*, per aver sì perseguito obiettivi di politica monetaria, ma per aver sostanzialmente perseguito, senza aver adeguatamente considerato il principio di proporzionalità, effetti di politica economica. Per un primo commento sulla sentenza, che evidentemente rischia di complicare il percorso verso la “solidarietà europea” anche in risposta alla crisi Covid-19, cfr. D. Capitani, *L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 5 mai 2020 relative au PSPP (2 BvR 859/15) – La Cour constitutionnelle fédérale allemande insiste sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres*, in *DPCE Online*, anticipazione 2/2020, 25 maggio 2020, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/188>>; A. Somma, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale*, in *DPCE Online*, anticipazione 2/2020, 14 maggio 2020, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/187>>; O. Chessa, *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *DPCE Online*, anticipazione 2/2020, 13 maggio 2020, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/186>>; A. Ferrari Zumbini, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCE Online*, anticipazione 2/2020, 13 maggio 2020, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/185>>; M.J. Roca, *La botella ¿está medio llena o medio vacía?*, in *DPCE Online*, anticipazione 2/2020, 12 maggio 2020, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/184>>; G. Scaccia, *Nazionalismo giudiziario e diritto dell'Unione europea: prime note alla sentenza del BVerfG sui programmi di acquisto di titoli del debito della BCE*, in *DPCE online*, anticipazione 2/2020, 9 maggio 2020, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/182>>; M. P. Maduro, *Some preliminary remarks on the PSPP decision of the German constitutional court, in verfassungsblog.de*, 6 maggio 2020, <<https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pspp-decision-of-the-german-constitutional-court/>>; G. Tesauero – P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, ne *Il Diritto dell'Unione europea*, Osservatorio europeo, 11 maggio 2020,

In generale, si osserva che la Banca centrale europea, quando annuncia le proprie azioni, tende a giustificare il contenuto rivolgendosi direttamente ai loro destinatari, ossia, di volta in volta, le imprese, le banche, i cittadini ed i lavoratori europei, lasciando più sullo sfondo la specificità degli Stati membri. Questa particolare tendenza è riscontrabile anche nei comunicati stampa diffusi dalla BCE durante l'emergenza dovuta al Covid-19: la Banca, infatti, quasi giustificando democraticamente il proprio operato¹⁶, si rivolge ai cittadini, alle imprese ed alle aziende dell'eurozona¹⁷.

a) OMRLT II.

In linea con questo *trend* comunicativo, Christine Lagarde, il 12 marzo, illustrava le azioni OMRLT II e III decise dal Consiglio direttivo della Banca¹⁸, rivolgendosi alle *famiglie*, alle *imprese* ed ai *lavoratori a rischio*. Il comunicato spiegava il percorso logico seguito per giungere alla decisione, suddividendo l'analisi tra la parte economica dell'area euro e quella monetaria; quindi, combinando i due studi, si spiegavano le decisioni adottate. In generale, si sottolineava che famiglie, imprese e lavoratori a rischio sarebbero stati tanto più preservati, quanto più la BCE fosse riuscita a facilitare, da parte delle banche, *“la fluida erogazione di credito all'economia reale”*¹⁹. In questo quadro di insieme, si interveniva su tre fronti. Anzitutto, si adottavano operazioni temporanee di rifinanziamento a più lungo termine aggiuntive (OMRLT), così da fornire un'immediata iniezione di liquidità almeno sino all'operazione OMRLT-III prevista per il giugno 2020. Questa seconda misura, infatti, avrebbe operato per un anno con condizioni ancora più favorevoli,

2271

<http://www.dirittounioneeuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=1000>; S. Cafaro, *Quale Quantitative Easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2020, <<http://www.sidiblog.org/2020/05/08/quale-quantitative-easing-e-quale-unione-europea-dopo-la-sentenza-del-5-maggio/>>; L. Pace, *Il BVerG e la sentenza sul programma PSPP*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2020, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=43540&content=Il+BVerG+e+la+sentenza+sul+programma+PSPP&content_author=%3Cb%3ELorenzo+Federico+Pace%3C/b%3E>; U. Villani-Lubelli, *La Corte Costituzionale tedesca e il principio di realtà*, in *potsdamer-platz.blogspot.com*, 9 maggio 2020, <<http://potsdamer-platz.blogspot.com/2019/02/la-germania-visegrad-e-lisolamento.html>>; F. Salmoni, *Nota a prima lettura della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Quantitative easing: una decisione politica che chiude la strada alle misure di mutualizzazione del debito e la apre al MES*, in *Consulta online*, 2, 2020, 289 ss.

¹⁶ Su questo tema, si veda, R. Ibrido, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017. Stesso autore, *amplius*, R. Ibrido, voce Banca Centrale Europea, in *Dig. disc. pubbl.*, VII aggiornamento, Torino, 2017, 90 ss.

¹⁷ È, questo, l'unico modo in cui può operare una Banca Centrale in una forma non statuale.

¹⁸ Il discorso è reperibile al link <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.it.html>.

¹⁹ La BCE, in considerazione dei limiti previsti dal Trattato alla sua attività ed alle imperfezioni istituzionali dell'Unione europea ha dovuto, oborto collo, adottare questa politica dei “due piccioni con una fava”, l'unica che ha potuto sino ad ora evitare il tracollo degli Stati economicamente più a rischio di default a causa dell'elevato debito pubblico, all'insorgere delle crisi finanziarie. In questo senso, anche il discorso della Lagarde coglie questa, ricercata, ambivalenza degli interenti della BCE (..) *“Insieme al considerevole stimolo di politica monetaria già in atto, queste misure sosterranno le condizioni di liquidità e finanziamento per le famiglie, le imprese e le banche e contribuiranno a preservare la fluida erogazione di credito all'economia reale”*.

proprio nel momento in cui “i più colpiti dalla diffusione del coronavirus, in particolare le piccole e medie imprese” si sarebbero trovati in grande difficoltà, dovendo riprendere l’attività. A tal fine, il tasso di interesse applicato sarebbe stato “inferiore di 25 punti base rispetto al tasso medio sulle operazioni di rifinanziamento principali dell’Eurosistema”²⁰. Infine, si annunciava un incremento di 120 miliardi di euro dell’ammontare dei programmi di acquisto sino alla fine dell’anno, assicurando un maggiore contributo al settore privato, e, di conseguenza, all’economia reale dell’area euro. Tassi bassi a lungo termine, dunque, quantomeno sino a quando l’inflazione non si sarebbe attestata ad un livello “prossimo ma inferiore al 2%”. In ogni caso, anche quando si sarebbero nuovamente innalzati i tassi di interesse, il Consiglio direttivo avrebbe continuato a reinvestire integralmente il capitale rimborsato sui titoli in scadenza, in ossequio all’obiettivo di “mantenere condizioni di liquidità favorevoli e un ampio grado di accomodamento monetario”.

b) La Decisione 2020/440.

A distanza di nemmeno una settimana dall’adozione delle suddette misure, il 18 marzo, la BCE annunciava il varo di un nuovo e più consistente programma di acquisto che formalizzava il successivo 24 marzo con la Decisione 2020/440²¹ contenente il PEPP, *Pandemic Emergency Purchase Programme*. La Presidente Lagarde, in questa occasione, non commetteva errori di comunicazione, anzi, quasi evocando il “*whatever it takes*” del suo predecessore²², annunciava l’adozione di tale atto normativo, affermando che il Consiglio direttivo della Banca non avrebbe tollerato alcun rischio alla regolare trasmissione della sua politica monetaria in tutte le giurisdizioni dell’area euro, e, di conseguenza, avrebbe operato con gli strumenti di cui è dotata la Banca, utilizzandoli al massimo della loro flessibilità (“*the Governing Council will do everything necessary within its mandate*”)²³. Ancora una volta, la Presidente si rivolgeva ai cittadini e alle imprese europee, ribadendo che il compito del Consiglio direttivo della Banca è quello di supportare “*all citizens of the euro area*”²⁴ e tutti i settori dell’economia europea che avrebbero potuto

²⁰ Quindi, come riferito, dalla Lagarde, tale misura avrà una ricaduta sui livelli di erogazione di credito “che potrà essere ridotto fino a raggiungere un livello inferiore di 25 punti base rispetto al tasso medio applicato ai depositi presso la banca centrale”.

²¹ Decisione (UE) 2020/440 della BCE del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17). Il testo della decisione è reperibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0440&qid=1586523846895&from=IT>. Per un primo commento cfr. L. Lionello, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *SIDIBlog*, 28 marzo 2020, <<http://www.sidiblog.org/2020/03/28/la-bce-nella-tempesta-della-crisi-sanitaria/>>.

²² Il riferimento è alle ormai celeberrime dichiarazioni dell’ex Presidente BCE Mario Draghi rilasciate nel luglio 2012. Le dichiarazioni sono riportate al link <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>. Su *whatever it takes* e OMT, cfr. F. Montanaro, “*Whatever it takes*”: le *Outright Monetary Transactions* al vaglio della Corte di Giustizia, in *DPCE online*, 3/2017, 2 febbraio 2017, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/21>>.

²³ BCE, Comunicato stampa del 18 marzo 2020, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html.

²⁴ *Ibidem*.

beneficiare di queste misure eccezionali (“*from supportive financing conditions that enable them to absorb this shock*”)²⁵. La misura, come precisato alla fine del comunicato, si sarebbe complessivamente applicata alle famiglie, alle aziende, alle banche, ed ai governi – “*This applies equally to families, firms, banks and governments*”²⁶ – sino a quando fosse stato necessario.

Nello specifico, preso atto che il Covid-19 era stato dichiarato pandemia dall’Organizzazione mondiale della sanità e stava causando un’emergenza collettiva per la salute pubblica senza precedenti, il PEPP, in considerazione dello shock economico “estremo” (Considerando n. 4 della Decisione), era stato pensato allo scopo di permettere alle Banche centrali nazionali di acquistare titoli pubblici e privati²⁷, inclusi quelli greci, sino all’ammontare complessivo di 750 miliardi, non direttamente, ossia presso le autorità e gli organismi pubblici degli Stati membri, ma soltanto indirettamente, sui mercati secondari²⁸. Sulla falsariga degli interventi del passato²⁹, ciascuno Stato membro avrebbe potuto utilizzare tale misura sino all’ammontare della propria quota di partecipazione al capitale della BCE (la cosiddetta *capital key*)³⁰, pur con una certa flessibilità.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Le Banche centrali dell'Eurosistema, in base all'art. 1 della Decisione, potranno acquistare: a) titoli di debito negoziabili idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2020/188 della Banca centrale europea (BCE/2020/9) e in conformità alle disposizioni della stessa; b) obbligazioni societarie e altri strumenti di debito negoziabili idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2016/948 della Banca centrale europea (BCE/2016/16)(2) e in conformità alle disposizioni della stessa; c) obbligazioni garantite idonee nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2020/187 della Banca centrale europea (BCE/2020/8)(3) e in conformità alle disposizioni della stessa; d) titoli garantiti da attività (ABS) idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2015/5 della Banca centrale europea (BCE/2014/45)(4) e in conformità alle disposizioni della stessa. In base all'art. 2 della Decisione i titoli di debito acquistabili devono avere una scadenza residua minima di 70 giorni e massima di 30 anni al momento del loro acquisto.

²⁸ Se così non fosse, come precisato nella sentenza della Corte di Giustizia, *Gauweiler e al. c. Deutscher Bank*, cit., l'intervento violerebbe il Trattato essendo equiparato ad una misura di assistenza finanziaria ad uno Stato membro. Infatti, l'acquisto nel mercato primario è ammissibile solo se collegato a programmi di assistenza in materia politico-economica del FESF o del MES e, dunque, in presenza di una condizionalità destinata a Stati membri specifici. Sul punto, anche con riferimento ad una modifica delle regole del MES da parte tedesca, A. Somma, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in [economiaepolitica.it](http://www.economiaepolitica.it), 8 gennaio 2020, <<https://www.economiaepolitica.it/politiche-economiche/inasprire-il-vincolo-esterno-il-meccanismo-europeo-di-stabilita-e-il-mercato-delle-riforme/>>. Sulle possibilità di modifica del MES discusse prima della crisi Covid-19, cfr. A. Somma, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE online*, 4/2018, 7 gennaio 2019, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/591>>; A. Magliari, *Le riforme della governance economica dell'Unione: la creazione di un Fondo monetario europeo e la "comunitarizzazione" del Fiscal Compact*, in *DPCE online*, 2/2019, 10 luglio 2019, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/737>>.

²⁹ Il riferimento è al *Quantitative easing* lanciato dalla BCE sotto la Presidenza Draghi nel 2015, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.it.html. Cfr. su questa misura, M. Magatti – L. Gherardi, *Il Quantitative Easing: una politica monetaria d'azzardo morale?*, in *Stato e mercato*, 1/2015, 105-126.

³⁰ Il maggiore importo è versato dalla Banca centrale tedesca ed è pari a 1.999.160.134,91; seguono la Banca francese, con 1.548.907.579,93 e la Banca d'Italia, con 1.288.347.435,28. I dati sono pubblicati in <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.it.html>.

In definitiva, la BCE, con tale misura:

- proseguiva nella linea politica tracciata dal precedente Consiglio direttivo attivando strumenti non convenzionali;
- fungeva da prestatore di denaro permettendo ai Paesi membri di rifinanziare il proprio debito pubblico con interessi bassi;
- superava i limiti massimi all'acquisto fissati in precedenza, introducendo un regime di flessibilità che avrebbe potuto preludere a trattamenti individuali per Paese;
- non violava gli articoli 119, 123, 127 TFUE che vietano il finanziamento monetario degli Stati membri trattandosi di una misura temporanea³¹.

Quanto alla annunciata ulteriore “flessibilità”, si osserva che gli articoli 4 e 5 della Decisione, pur nel rispetto dell'importo deliberato (750 miliardi), prevedono l'assistenza a ciascun Paese membro in ragione della *effettiva* minaccia alle condizioni economiche e di mercato ed in misura proporzionale ad essa (art. 4). A tal fine il Consiglio direttivo delega al Comitato esecutivo della BCE “*il potere di stabilire il ritmo appropriato e la composizione degli acquisti mensili del programma PEPP tra classi di attività e tra giurisdizioni*” (art. 5, terzo comma).

In altre parole, stando alla lettera della Decisione, il Comitato esecutivo avrebbe dovuto decidere i programmi di acquisto, verificando, mensilmente, per ciascun Paese, le *effettive difficoltà* patite a causa della chiusura e/o dell'interruzione delle rispettive attività economiche.

4. “*Wait before making holiday plans [...] we will need to learn to live with this virus for many months, probably until next year*”

Formalmente, la Commissione europea non assume decisioni importanti in via definitiva; tuttavia, in materia economica esercita una funzione di stimolo e di raccomandazione delle decisioni del Consiglio che può assumere un peso decisivo. In altra sede, commentando la disciplina che regola la “politica economica” dell'Unione europea – articoli 119 e ss. TFUE – ed in particolare le decisioni adottate per far fronte alla crisi economico-finanziaria del 2010³², si era evidenziato che la Commissione europea, pur non essendo un decisore finale, assume un *ruolo guida* nelle procedure di controllo-monitoraggio dei bilanci degli Stati e di verifica del loro andamento macroeconomico, ivi comprese le procedure di erogazione dei

³¹ Trattandosi di una circostanza e situazione eccezionali, la misura è circoscritta nel tempo e dunque non si traduce in una forma di mutualizzazione dei debiti. Inoltre, resta fermo l'impegno della BCE di supportare la costante convergenza dell'inflazione verso livelli inferiori, ma prossimi al 2% nel medio termine, in coerenza con l'obiettivo principale della BCE di mantenere la stabilità dei prezzi.

³² Ci si riferisce ai Regolamenti che compongono il cosiddetto “*six pack*” e “*two pack*”. Per il “*six pack*”, il 1177/2011 che emenda il Regolamento 1467/97, il 1173/2011, la Direttiva 2011/85/EU, il Regolamento 1176/2011 ed il 1174/2011; il “*two pack*”, invece, è formato dal Regolamento 473/2013 e dal Regolamento 472/2013. Per un commento sulla condizionalità dopo queste misure, v. M. Ioannidis, *EU Financial Assistance Conditionality after “Two Pack”*, 20 febbraio 2014, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2398914>.

prestati agli Stati membri ex art. 122 TFUE³³, grazie alla valenza tecnica dei propri apparati. Di fatto, i poteri di proposta e raccomandazione che il Trattato assegna alla Commissione influenzano l'intero processo decisionale europeo in materia economico-finanziaria. Questo potenziamento delle funzioni della Commissione, se, da un lato, ha significativamente accresciuto la burocratizzazione dei suoi apparati che ricalcano sempre più gli assetti tipici dei poteri esecutivi statali, tuttavia, dall'altro, non l'ha trasformata in un potere esecutivo a tutti gli effetti, nemmeno *in itinere*. Da quando, infatti, il Trattato di Lisbona ha incluso formalmente il Consiglio europeo tra le Istituzioni dell'Unione (art. 13 TUE), dotandolo di una presidenza a lungo termine e stabilendo che, quest'ultimo, sulle questioni più importanti, delibera all'unanimità, la Commissione è divenuta una sorta di grande apparato amministrativo con funzione servente³⁴ rispetto alle macrodecisioni adottate dal Consiglio europeo. Questo ruolo della Commissione, attivo e rilevante sotto il profilo tecnico-amministrativo, ma debole sotto il profilo politico, ha caratterizzato anche le dinamiche politiche della crisi dovuta al Covid-19.

33 L'art. 122 TFUE costituisce la base degli interventi di "salvataggio" degli Stati membri in difficoltà ed è stato utilizzato in passato per varare i piani di assistenza finanziaria a favore di alcuni Stati membri. Esso opera attraverso veri e propri accordi negoziati dalla Commissione europea e conclusi dal Consiglio e dallo Stato membro. Formalmente, le azioni dell'UE, in questo contesto, dovrebbero ispirarsi ad uno "spirito di solidarietà" tra Stati membri, tuttavia questo spirito è stato di sovente messo in dubbio, soprattutto, per effetto delle pesanti forme di condizionalità di fatto imposte nei relativi accordi (vedi il caso greco). Secondo tale disposizione, "fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno *spirito di solidarietà* tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia". Il par. 2 precisa poi che "qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da *gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali* che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa". Sul punto, di recente, A. Somma, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiaepolitica.it*, 24 aprile 2020, <<https://www.economiaepolitica.it/crisi-economica-coronavirus-italia-unione-europea-mondiale/debito-coronavirus-italia-unione-europea/>>. Sulla "debolezza" del debitore in simili trattative, ci si permette di rinviare anche a un mio precedente contributo, *Grexit: l'espedito negoziale di un'Europa incompiuta*, in *DPCE*, 3/2015, 575-580.

³⁴ Depone in questo senso il comportamento che, a distanza di anni dall'approvazione del Trattato di Lisbona, segue il Consiglio europeo nei rapporti con la Commissione Europea in ordine agli adempimenti tecnico-amministrativi. Proprio in tema di coronavirus, il Consiglio Europeo, nella riunione del 10 marzo 2020, in aggiunta a quanto deciso – cfr. *infra*, par. 5 – incaricava infatti la Commissione di analizzare i bisogni e proporre iniziative per evitare carenze di attrezzature mediche, in particolare maschere e respiratori, nonché di adoperarsi per acquistare dispositivi di protezione individuale attraverso il quadro di protezione civile *RescEU* (v. Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza sulla Covid-19, 10 marzo 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>). Si vedano, inoltre, le conclusioni in L. Zamparini - U. Villani Lubelli, *Features and Challenges of the EU budget*, Edward Elgar, London, 2019.

Già il 12 marzo, infatti, la Commissione, con apposita Comunicazione offriva una prima “*risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*”³⁵, sottolineando che l'UE avrebbe dovuto intervenire:

- a) per promuovere e coordinare specifici studi europei per la ricerca di soluzioni diagnostiche e terapeutiche per la prevenzione ed il trattamento delle patologie da Covid-19;
- b) per il reperimento di risorse europee di sostegno a quelle individuate dagli Stati a tutela della salute pubblica;
- c) per avviare, coordinandosi con le altre Istituzioni europee e con gli Stati membri, iniziative di sostegno economico a favore degli individui e delle imprese per far fronte ai danni patiti in conseguenza della pandemia.

2276

Il *fil rouge* che legava la gamma degli interventi annunciati era, da un lato, il coordinamento degli interventi tra gli Stati membri e le altre Istituzioni europee, dall'altro la massima flessibilità da promuovere, sia negli interventi concreti, sia nella interpretazione delle norme del Trattato³⁶. Non solo, ma dando prova di monitorare costantemente l'andamento macroeconomico dell'area euro, la Commissione precisava che le “misure annunciate riguardano la situazione attuale”, ma che “lo stato delle cose evolve su base giornaliera e che non si può escludere un ulteriore deterioramento delle prospettive economiche”³⁷. A distanza di nemmeno una settimana, infatti, il 20 marzo, la Commissione, preso atto dell'aggravarsi della recessione economica causata dalla pandemia, approvava due ulteriori Comunicazioni. Col primo atto³⁸, si riteneva che la grave recessione economica integrasse le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale e, pertanto, si chiedeva al Consiglio di attivarsi per la sua approvazione³⁹. Col

³⁵ Comunicazione della Commissione, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, COM(2020) 112 final, 13 marzo 2020, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0112&from=EN>>.

Per un primo commento, cfr. A. Corraa, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il “whatever it takes”, ma non troppo*, in *aisdue.eu*, 1° aprile 2020, <<https://www.aisdue.eu/angela-corraa-covid-19-la-commissione-ue-annuncia-il-whatever-it-takes-ma-non-troppo/>>.

³⁶ Si veda, ad esempio, l'interpretazione fornita dalla Commissione sull'art. 107, par. 2, lett. b) TFUE ed in materia di aiuti di Stato. Sul tema cfr. P. Manzini, *Emergenza e concorrenza*, in *aisdue.eu*, 15 aprile 2020, <<https://www.aisdue.eu/pietro-manzini-emergenza-e-concorrenza/>>.

³⁷ Comunicazione della Commissione, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, cit.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 final, 20 marzo 2020, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/IT/COM-2020-123-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>>.

³⁹ La Commissione richiamava l'intero quadro giuridico che la abilitava a raccomandare al Consiglio, in circostanze eccezionali, di procedere in tal senso. Nello specifico, si prendeva le mosse dal regolamento (CE) n. 1466/97 che facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica ed in particolare dagli artt. 5, parr. 1 e 9, di tale regolamento che stabiliscono che “in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa”. In particolare, si ritenevano soddisfatte le condizioni previste dagli artt. 3, par. 5, e art. 5, par. 2,

secondo⁴⁰, si chiedeva agli Stati di intervenire con prontezza per “*garantire la disponibilità di liquidità alle imprese sane e, di conseguenza, per preservare la continuità dell’attività economica durante e dopo l’epidemia*”: a tal fine si offriva loro un “*quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato*” adottabili alla luce della disciplina europea. Nello specifico, la Commissione forniva agli Stati membri un’interpretazione guida dell’art. 107 TFUE, paragrafi 2 e 3, e del Regolamento (UE) n. 651/2014⁴¹ illustrando le misure temporanee di aiuto adottabili, in ordine, rispettivamente, alle “sovvenzioni dirette”, agli “anticipi rimborsabili o alle “agevolazioni fiscali”, alle “garanzie sui prestiti”, ai “tassi d’interesse agevolati per i prestiti”, alle “garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi” o altri “enti finanziari”, chiarendo, alla fine, come ovviare alle eventuali indisponibilità per la copertura dei rischi assicurabili sul mercato a causa della pandemia. A distanza di due settimane, la Commissione, anche per l’ulteriore aggravarsi della situazione, emanava una nuova Comunicazione⁴² che modificava il quadro precedente, individuando delle misure temporanee aggiuntive di aiuti di Stato compatibili con le norme dell’articolo 107, paragrafo 3.

Superato questo passaggio, il 2 aprile, la Commissione interveniva nuovamente⁴³. In quella sede, oltre a riassumere la gamma degli interventi adottati sul versante sanitario e sui fondi strutturali, coglieva l’occasione per spiegare meglio una misura solo accennata nella Comunicazione del 20 marzo, i *Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency* – SURE – che essa stessa definiva “un

dello stesso regolamento, che stabiliscono che, in caso di grave recessione economica della zona euro o dell’intera Unione, il Consiglio “può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio rivista”.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19* (2020/C 91 I/01), 20 marzo 2020, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:091I:FULL&from=EN>>.

⁴¹ Questo Regolamento del 17 giugno 2014 dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).

⁴² Comunicazione della Commissione, *Modifica al quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19* (2020/C 112 I/01), 4 aprile 2020, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:112I:FULL&from=EN>>.

⁴³ Commissione europea, Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un’emergenza (SURE) a seguito della pandemia Covid-19, COM(2020) 139 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&from=EN>>.

Per i primi commenti cfr. R. Baratta, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell’emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell’Unione europea?*, in *SIDIBlog*, 9 aprile 2020, <<http://www.sidiblog.org/2020/04/09/il-contrasto-alla-disoccupazione-a-fronte-dellemergenza-sanitaria-da-covid-19-e-attuale-il-principio-di-solidarieta-neunione-europea/>>; F. Costamagna, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia COVID-19 (“SURE”): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020, <<http://www.sidiblog.org/2020/04/05/la-proposta-della-commissione-di-uno-strumento-contro-la-disoccupazione-generata-dalla-pandemia-covid-19-sure-un-passo-nella-giusta-direzione-ma-che-da-solo-non-basta/>>; A. Pitrone, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell’Unione europea per l’occupazione (SURE)*, in *aisdue.eu*, 23 maggio 2020, <<https://www.aisdue.eu/anna-pitrone-covid-19-uno-strumento-di-diritto-dellunione-europea-per-loccupazione-sure/>>.

nuovo strumento di solidarietà dell'UE per un importo di 100 miliardi di euro per aiutare i lavoratori a mantenere il proprio reddito e le imprese a trattenere il personale". I SURE, che venivano condensati nella proposta di Regolamento presentata al Consiglio quello stesso giorno⁴⁴, consistono in un'assistenza finanziaria aggiuntiva rispetto alle misure nazionali erogate per gli stessi scopi dagli Stati e dal Fondo sociale europeo. Tale forma di assistenza si basa sulla stessa tecnica utilizzata dall'Unione per il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) nella precedente crisi finanziaria. Come precisato nelle premesse della proposta di Regolamento, infatti, la fonte dell'intervento europeo è l'art. 122, paragrafi 1 e 2 e, dunque, la sua *ratio* è – o dovrebbe essere – “*lo spirito di solidarietà tra Stati*” grazie al quale l'Unione europea è chiamata ad offrire, in tempi rapidi, un'assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà⁴⁵. SURE⁴⁶, fondamentalmente, consiste nella possibilità, per tali Stati, di ottenere dei prestiti garantiti, in parte dal bilancio dell'Unione europea ed in parte da tutti gli Stati membri attraverso garanzie credibili, irrevocabili e “*attivabili in linea con la propria quota sul totale del reddito nazionale lordo dell'Unione*”. L'innegabile vantaggio di questo strumento deriva dalla circostanza che i 100 miliardi del fondo destinato ai prestiti non sono versati dagli Stati, ma sono raccolti dalla Commissione europea (su delega del Consiglio) “*sui mercati dei capitali o presso le istituzioni finanziarie nel momento più opportuno in modo da ottimizzare i costi del finanziamento e preservare la sua reputazione di emittente dell'Unione sui mercati*” (art. 6). Il sistema delle garanzie statali, preme osservare, garantisce un elevato *rating* del credito e protegge al contempo le risorse dell'Unione⁴⁷. Trattasi di una garanzia di tipo cumulativo, nel senso che se uno Stato membro non è in grado di onorarne l'attivazione a tempo debito, la Commissione procede ad attivare le garanzie fornite dagli altri Stati membri sulla base di un criterio definito *pari passu*, ossia, passando da Stato a Stato sino alla concorrenza degli importi complessivi dei contributi⁴⁸ (art. 11, comma 3, della proposta). Questa misura, come si diceva,

⁴⁴ V. nota precedente.

⁴⁵ Cfr. *supra*, nota n. 32.

⁴⁶ Sul punto, cfr. L. Bartolucci, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, cit. L'attivazione di SURE si fonda sull'art. 122 del TFUE, paragrafi 1 e 2, che stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa “decidere – in uno spirito di solidarietà tra Stati membri – le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti (par. 1) e che qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, possa concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione”. Tale articolo, come ricordato dall'A. era già stato utilizzato durante la crisi finanziaria del 2012 ai fini dell'istituzione del Meccanismo temporaneo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) per aiutare gli Stati membri che avevano perso l'accesso al mercato. Su SURE e solidarietà, cfr. anche R. Baratta, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, cit.

⁴⁷ Tuttavia, preme aggiungere, sino a quando gli Stati non hanno prestato tali garanzie (negoziandole con la Commissione), il fondo non sarà messo a disposizione degli Stati membri per i relativi prestiti (artt. 11 e 12 della proposta).

⁴⁸ Fermo restando, ovviamente, il recupero dei contributi aggiuntivi versati dai diversi Stati membri, attraverso gli importi recuperati.

è un prestito ed ha una durata temporanea⁴⁹: più precisamente, uno Stato membro, in presenza di un aumento “severo” e “repentino” della spesa pubblica a causa dell’attivazione delle misure di salvaguardia del lavoro (riduzione dell’orario lavorativo o misure analoghe), trovandosi in difficoltà, può presentare una richiesta di prestito alla Commissione europea, la quale, verificata la sussistenza dei presupposti, inoltra la proposta al Consiglio, che decide a maggioranza qualificata (artt. 3 e 6 della proposta). Il prestito è concesso a rate e, sulla falsariga delle modalità di cui all’art. 122, par. 2, TFUE, si sostanzia in un vero e proprio accordo negoziato dalla Commissione europea con lo Stato membro. L’accordo deve specificare: la descrizione delle misure nazionali di riduzione dell’orario lavorativo o delle misure equivalenti sostenute dal prestito, il suo importo, la scadenza media massima, la formula del prezzo, il numero massimo di rate, il periodo di disponibilità e le altre regole dettagliate necessarie per la concessione dell’assistenza finanziaria (art. 6). L’esecuzione dell’accordo, come precisato dalla proposta, è regolato anche dall’articolo 220, par. 5, del Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 e, quindi, se lo Stato membro che ottiene il prestito non rispetta le condizioni dell’accordo, la *“Commissione sospende o cancella temporaneamente l’erogazione dell’assistenza finanziaria”*. Questo richiamo è tuttavia bilanciato dall’art. 9, comma 3, della proposta, ai sensi del quale *“quando uno Stato membro non è in grado di effettuare un rimborso, la Commissione può rinnovare il prestito associato assunto per conto dell’Unione”*. È inoltre previsto che la Commissione possa rivedere l’accordo, o ristrutturare le corrispondenti condizioni finanziarie, su richiesta dello Stato membro beneficiario, migliorando il tasso di interesse sul prestito, sempre se le “circostanze” ed evidentemente la “virtuosità” dello Stato stesso, lo consentano (art. 8, comma 3). Per cautelare la capienza del fondo sono inoltre fissate delle regole prudenziali, nel senso che, in primo luogo, l’assistenza finanziaria viene messa a disposizione solo dopo che tutti gli Stati membri hanno contribuito allo strumento per un importo che rappresenti almeno il 25% dell’importo complessivo, *“purché la quota relativa di ogni Stato membro sull’importo complessivo dei contributi degli Stati membri corrisponda alla quota relativa degli Stati membri sul reddito nazionale lordo dell’Unione”*⁵⁰; in secondo luogo, si prevedono delle

⁴⁹ La base giuridica dell’art. 122 TFUE impone, infatti, la temporaneità dell’intervento. Si veda, a tal fine, l’art. 1 della proposta.

⁵⁰ A tal fine, si fa riferimento alla colonna 1) della tabella 3 della parte A *“Introduzione e finanziamento del bilancio generale dell’Unione”* della parte entrate del bilancio per il 2020 di cui al bilancio generale dell’Unione europea per l’esercizio 2020 adottato il 27 novembre 2019. Adozione definitiva (UE, Euratom) 2020/227 del bilancio generale dell’Unione europea per l’esercizio 2020 (GU L 57 del 27.2.2020, pag. 1).

Nel testo della proposta, in sede di presentazione della stessa, si rimarca più volte che i contributi da parte degli Stati membri saranno volontari (pp. 4, 5 e 7). Tuttavia, la lettura degli artt. 11 e 12 porta a pensare che un contributo minimo sia dovuto da ogni Stato membro (*“L’assistenza finanziaria di cui all’articolo 3 viene messa a disposizione solo dopo che tutti gli Stati membri hanno contribuito”*, art. 12), almeno con una quota pari alla quota relativa sul reddito nazionale lordo dell’Unione. Ovviamente, invece, il contributo resta volontario, nel senso che questo limite minimo può essere superato volontariamente da ogni Stato membro.

specifiche limitazioni alla concessione dei prestiti in modo da permettere, eventualmente, a più Stati possibili di beneficiare del fondo⁵¹.

5. “The next EU budget will be a key component of this strategy”

Come sottolineato all’inizio, dopo la riunione del Consiglio europeo del 22 febbraio avente ad oggetto l’ammontare del bilancio pluriennale⁵², l’Unione europea era stata pesantemente investita dagli effetti della pandemia. Pertanto, a distanza di poco più di due settimane, il Consiglio europeo si riuniva nuovamente, questa volta, in videoconferenza⁵³. Da quel momento, occorre osservare, il processo decisionale sul bilancio pluriennale iniziava a procedere in parallelo con quello di individuazione degli strumenti di contrasto alla recessione economica dovuta alla pandemia anche perché era chiaro che le risorse da impiegare *pro futuro* sarebbero dovute essere molto più ingenti. L’UE doveva superare due scogli apparentemente insormontabili: anzitutto, il *quantum* delle risorse europee da destinare alla *recovery*; in secondo luogo il *quomodo* del loro reperimento; su questi punti, di riunione in riunione si procedeva ad intermittenza, ogni volta ritenendo che il tempo avrebbe fatto maturare la decisione.

Tuttavia, non si pervenne ad alcun progresso significativo sino al mese di maggio.

Nella riunione a distanza del 10 marzo⁵⁴, il Consiglio europeo, dopo avere preso atto delle informazioni provenienti da tutti i Paesi membri, sottolineava la necessità di adottare “*un approccio europeo comune e uno stretto coordinamento con la Commissione europea*”, individuando “*quattro priorità*”: 1) Limitare la diffusione del virus⁵⁵; 2) Incentivare la fornitura di attrezzature mediche⁵⁶; 3) Promuovere la

⁵¹ L’art. 12 della proposta stabilisce infatti che “la quota di prestiti concessi ai tre Stati membri che rappresentano la quota più grande di prestiti concessi non supera il 60% dell’importo di cui all’articolo 5. [...] L’importo che l’Unione deve in un dato anno non supera il 10% dell’importo di cui all’articolo 5”.

⁵² In base all’art. 312 TFUE, il quadro finanziario pluriennale, stabilito per un periodo di almeno cinque anni, è adottato con regolamento, secondo una procedura legislativa speciale che si conclude con una delibera approvata all’unanimità dal Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

⁵³ Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/03/10/>. Alla riunione partecipavano la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, la Presidente della Banca centrale europea Christine Lagarde, il Presidente dell’Eurogruppo Mario Centeno e l’Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune, Josep Borrell.

⁵⁴ Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza sulla Covid-19, 10 marzo 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>.

⁵⁵ A tal fine, si conveniva “che la salute dei cittadini è la prima priorità e che le misure dovrebbero basarsi sulla scienza e sui pareri medici ed essere proporzionate, in modo da evitare conseguenze eccessive per le nostre società nel loro insieme”. Pertanto, i leader convenivano di “condividere tutte le informazioni pertinenti su questo punto attraverso i meccanismi di coordinamento esistenti”.

⁵⁶ A tal fine, si incaricava la Commissione di analizzare i bisogni e proporre iniziative per evitare carenze.

ricerca comune⁵⁷; 4) Affrontare le conseguenze socioeconomiche⁵⁸. La Commissione veniva quindi delegata a monitorare gli sviluppi economici e ad adottare, ove possibile, *“tutte le iniziative necessarie”*; indi, il CE si riconvocava il 26 e 27 marzo allo scopo di *“adottare eventuali ulteriori decisioni necessarie”*⁵⁹. Prima di quella data, però, il 16 marzo, si riuniva, sempre in videdoconferenza, l'Eurogruppo che evidenziava la necessità – cfr. i *remarks* del Presidente Centeno⁶⁰ – di operare con la massima flessibilità nell'interpretazione del Trattato ed in particolare delle regole sul Patto di stabilità, di fatto sollecitando la Commissione europea a chiedere al Consiglio di approvare la relativa clausola di salvaguardia⁶¹. Complessivamente si esprimeva apprezzamento per le misure deliberate dalla Commissione; tuttavia, per poter effettivamente operare in materia di spese sanitarie e di fondi strutturali, si dovevano con urgenza modificare i regolamenti, rispettivamente, 1303/2013, 1301/2013, 508/2014 e 2012/2002 che dettano le modalità di utilizzazione delle risorse europee. Pertanto, il Consiglio, il 18 marzo, si riuniva nuovamente⁶², approvando la propria posizione senza apporre emendamenti alla proposta trasmessa dalla Commissione qualche giorno prima. In quel momento, occorre puntualizzare, gli Esecutivi dei Paesi membri erano divenuti consapevoli delle dimensioni che prevedibilmente avrebbe assunto la recessione economica a causa del fermo di diversi comparti industriali, e, pertanto, il successivo 24 marzo, l'Eurogruppo, riunitosi sempre in videoconferenza, pur esprimendo apprezzamento per gli sforzi compiuti dagli Stati membri nell'arco di

⁵⁷ In questo ambito diveniva impellente individuare un vaccino e, pertanto, gli Stati membri sottolineavano l'importanza di intensificare gli sforzi in materia di ricerca. La Commissione, dal suo canto, comunicava di avere già mobilitato fondi per 140 milioni di euro e ha selezionato 17 progetti a tal fine.

⁵⁸ Su questo piano, il Consiglio Europeo si impegnava a fronteggiare l'impatto della pandemia sull'economia europea “in termini di liquidità e sostegno alle PMI e ai settori specifici colpiti, nonché ai loro dipendenti” e già reputava indispensabile interpretare con flessibilità le norme UE, *“in particolare per quanto riguarda gli aiuti di Stato e il patto di stabilità e crescita”*. Su tale ultimo punto, sarà poi la Commissione a fornire il quadro interpretativo agli Stati membri.

⁵⁹ Il report del meeting è disponibile al link <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/gac/2020/03/27/>.

⁶⁰ I *remarks* sono scaricabili da <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/16/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-16-march-2020/>. Sulla clausola di salvaguardia, Centeno precisava: *“A few words on flexibility. Rules and regulation will support the fight against this disease and the economic fallout We emphasised today that the Stability and Growth Pact has all the flexibility needed to cater for this situation. And we will use it so that we can take the far-reaching measures needed to fight this crisis”*.

⁶¹ Cfr. *supra*, par. 4.

⁶² *Amplius*, cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/18/covid-19-council-gives-go-ahead-to-support-from-eu-budget/>.

La riunione era presenziata dagli Ambasciatori dei diversi Stati presso l'Unione europea. Si doveva, effettivamente, e con urgenza mettere a disposizione degli Stati membri: 37 miliardi di EUR dai fondi di coesione per far fronte alle conseguenze della crisi; 8 miliardi di EUR di liquidità da destinare agli investimenti derivanti dallo sblocco dei prefinanziamenti non spesi nel 2019 per i programmi del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. In questo modo, come sottolineato, si sarebbe complessivamente favorito l'accesso a 29 miliardi di EUR di finanziamenti strutturali in tutta l'UE per il 2020 destinate complessivamente destinate alle PMI per attenuare le ingenti carenze di liquidità provocate dalla pandemia. La proposta veniva così trasmessa al Parlamento europeo.

una sola settimana, riteneva necessario adottare *forme supplementari* di intervento in ordine alle quali avrebbe riferito al Consiglio europeo nella seduta programmata il 26 marzo⁶³. Quel giorno, tuttavia, il CE non riusciva a condividere una proposta unitaria sugli strumenti da adottare, soprattutto per il rilancio dell'economia e si limitava a rilasciare una dichiarazione comune che, a dispetto delle aspettative, costituiva più il sunto delle misure già adottate dalla Commissione, dalla BCE e dalla BEI⁶⁴ che l'annuncio di un *quid novi*. Nel comunicato diffuso alla fine della riunione⁶⁵, infatti, si ribadiva l'impegno ad operare nei quattro filoni di intervento già evidenziati nelle videoconferenze del 10 e del 17 marzo 2020⁶⁶, senza però annunciare nulla di nuovo sul quarto filone - "*Affrontare le conseguenze socioeconomiche*" - relativamente al quale, evidentemente, non esisteva unanimità di vedute. Pertanto, si incaricava nuovamente l'Eurogruppo a presentare delle specifiche proposte da sottoporre al Consiglio europeo entro le successive due settimane. Il *punctum dolens* era costituito dallo strumento di sostegno alle economie statali nella fase post-pandemia: a questo proposito, il giorno precedente - il 25 marzo - i Premier degli Stati membri, rispettivamente, di Italia, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna avevano indirizzato una lettera aperta al Presidente del Consiglio europeo Michel, nella quale proponevano di "*lavorare su uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati Membri*"; tale strumento avrebbe dovuto avere dimensioni sufficienti, essere a lunga scadenza, ed essere destinato al finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche statali⁶⁷. Dopo il nulla di fatto del 26 marzo, le aspettative

⁶³ Si legga il comunicato del 24 marzo ed i *remarks* del Presidente Centeno, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/eurogroup/2020/03/24/>. Circa lo sforzo prodotto dagli Stati si sottolineava che, in una settimana, "l'importo totale delle misure di bilancio a livello nazionale è raddoppiato ed è ora stimato al 2% del PIL. I regimi di sostegno alla liquidità per le imprese e i lavoratori sono passati dal 10% al 13% del PIL".

⁶⁴ La BEI ha messo in atto una prima misura il 16 marzo scorso, volta a mobilitare fino a 40 miliardi di euro a favore delle PMI europee (v. <https://www.eib.org/en/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19.htm>).

In aggiunta, il 16 aprile scorso il Consiglio di amministrazione della BEI ha approvato la proposta del Gruppo BEI diretta a contrastare le conseguenze economiche della crisi provocata dal Covid-19: una garanzia europea da 25 miliardi di € che punta a mobilitare fino a 200 miliardi di € per l'economia europea. La decisione del Consiglio di amministrazione dà seguito alla raccomandazione dell'Eurogruppo e all'avallo del Consiglio europeo di integrare la proposta della BEI nel pacchetto di risposta comune dell'UE. Il fondo di garanzia da 25 miliardi di € sarà finanziato dagli Stati membri dell'UE proporzionalmente alle rispettive quote di azionariato nella BEI e/o da altre istituzioni. Secondo quanto dichiarato dalla BEI stessa, il fondo dovrebbe essere operativo entro il 1° giugno 2020. Cfr. <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm#>.

⁶⁵ <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/03/26/>.

⁶⁶ I filoni di intervento erano: "Limitare la diffusione del virus", "Fornire attrezzature mediche", "Promuovere la ricerca" e, da ultimo, "Affrontare le conseguenze socioeconomiche".

⁶⁷ Nella lettera (<http://www.governo.it/it/articolo/coronavirus-la-lettera-al-presidente-del-consiglio-europeo-charles-michel/14378>), si faceva altresì presente che, comunque, si sarebbero potuti individuare altri strumenti di intervento che, però, avrebbero dovuto avere la stessa efficacia: "Con lo stesso spirito di efficienza e solidarietà, potremo esplorare altri strumenti all'interno del bilancio UE, come un fondo specifico per spese legate alla lotta al

degli Stati membri firmatari di quella lettera riponevano, dunque, nella seduta dell'8-9 aprile dell'Eurogruppo che, come sottolineato più sopra, aveva ricevuto il mandato del Consiglio europeo di individuare gli ulteriori strumenti di supporto alle economie statali nella fase post-pandemia.

Quel giorno, nuovamente, dopo due giorni di estenuanti discussioni, l'Eurogruppo non riusciva a deliberare su uno strumento specifico, di fatto ripassando la "palla" al Consiglio europeo che si sarebbe riunito il successivo 22 aprile. Degni di interesse sono però i *remarks post summit* diffusi dal Presidente dell'eurogruppo Centeno⁶⁸. Il noto economista portoghese tentava infatti di operare una sintesi sulla linea condivisa dall'Eurogruppo: accanto alle tre misure – i *three safety nets* – già adottate per "salvare", rispettivamente, i lavoratori europei⁶⁹, le attività economiche europee⁷⁰ ed i Paesi dell'Unione⁷¹, Centeno sollecitava l'adozione di un quarto strumento, il *recovery fund* per finanziare il quale si doveva, però, rivedere al rialzo il bilancio pluriennale dell'Unione uscendo dall'empasse del 22 febbraio. Di qui la frase emblematica pronunciata nei *remarks* e riportata nel titolo del presente paragrafo: "*the next EU budget will be a key component of this strategy*"⁷². Dipendeva, dunque, dal Consiglio europeo del 23 aprile il "via libera" all'effettiva adozione delle misure proposte ed in particolare del quarto *safety net*.

Coronavirus, almeno per gli anni 2020 e 2021, al di là di quelli già annunciati dalla Commissione".

⁶⁸ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-9-april-2020/>.

⁶⁹ A supporto dei lavoratori subordinati e autonomi, Centeno salutava favorevolmente l'istituzione di SURE da parte della Commissione europea: "*That is why we welcomed the creation of a temporary European instrument to support national safety nets in this crisis – what the Commission has called 'SURE'*". In particolare, l'economista portoghese apprezzava il principio della raccolta di fondi garantiti da Stati membri e Unione: "*This will put together our collective financial strength at the national and European levels, to channel up to 100 billion euros to the national systems facing the greatest pressures*".

⁷⁰ Quanto alle imprese e alle difficoltà che esse avrebbero incontrato per essere state ferme per mesi, l'apprezzamento dell'Eurogruppo andava all'operato della Banca europea degli investimenti che aveva raccolto, sempre basandosi su garanzie comuni, 2 miliardi di euro per assicurare prestiti a tassi convenienti alle piccole e medie imprese ("Again, this scheme is based on our collective financial strength at the national and European levels").

⁷¹ Infine, gli Stati membri, avrebbero potuto contare sulle risorse del MES che sarebbe stato finanziato con il Programma *Pandemic Crisis Support* per un ammontare di circa il 2% del prodotto interno lordo degli Stati stessi, pari a circa 240 bilioni di euro. Suile condizioni per accedere a tale fondo, Centeno, precisava testualmente, "*Any euro area country requesting this support remains subject to the EU's economic and fiscal co-ordination and surveillance frameworks*". Aggiungendo poi, "*The only requirement to access the credit line will be that the country would commit to using these funds to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID-19*".

⁷² Come stigmatizzato dal Presidente Centeno, era l'unico modo per stimolare effettivamente la ripresa economica nel dopo Coronavirus ("*which would turbo-charge the European investments*"). Le somme da investire, infatti, non potevano essere coperte dal bilancio in uscita, ma da quello in entrata, il quale, a sua volta, doveva necessariamente superare l'1% del PIL globale dell'Unione ("*that we will need to build a better, greener, more resilient and more digital economy*"). Con quest'ultima allusione circa la finalità delle nuove risorse finanziarie, Centeno sembrava replicare alla richiesta del Presidente europeo Sassoli, del 21 febbraio. Cfr. *supra*, par. 1.

6. “Whereas this is a moment of truth for the Union that will determine its future”

L'ultimo significativo passaggio istituzionale che precedeva la riunione del Consiglio europeo del 23 aprile era la seduta plenaria del Parlamento europeo del 16 aprile, nella quale si approvava la Risoluzione “*sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze*”⁷³. Quest'ultima, occorre osservare, offre un interessante spaccato dei più generali punti di forza e di debolezza dell'architettura istituzionale europea nel particolare momento storico. Lungi dall'essere un insieme di dichiarazioni enfatiche e prive di pregnanza politico-costituzionale, la Risoluzione è alquanto articolata ed è suddivisa in 5 paragrafi⁷⁴. Netta è la constatazione dei limiti inerenti all'organizzazione istituzionale dell'Unione: la mancanza di coordinamento tra gli Stati membri, a parere del PE, aveva avuto ripercussioni negative, sia in materia di sanità pubblica, sia a livello di circolazione delle persone⁷⁵, aggravando, di fatto, i danni patiti dall'economia europea⁷⁶. Prendendo atto di questo quadro, anche il PE metteva in risalto la necessità di rivedere il bilancio pluriennale al rialzo, ricordando – alle altre Istituzioni – di essere colegislatore in materia e di essere, soprattutto, la sola istituzione eletta a suffragio universale diretto, che, dunque, sarebbe dovuta essere inclusa “*come parte integrante ed essenziale in tutte le discussioni sulla risposta dell'UE alla crisi e sulla successiva ripresa*”. Questo specifico punto è ripreso anche nel paragrafo 2, intitolato “Soluzioni europee per superare le conseguenze economiche e sociali”, nel quale il PE insiste “*sull'adozione di un QFP ambizioso che preveda un aumento del bilancio in linea con gli obiettivi dell'Unione, l'impatto previsto della crisi sulle economie dell'UE e le aspettative dei cittadini sul valore aggiunto europeo*”⁷⁷, aggiungendo, poi, che un bilancio così ampliato avrebbe potuto favorire gli investimenti mutualizzando i “debiti futuri”, ossia contratti dagli Stati per fare fronte alla pandemia⁷⁸. Nel frattempo, il Parlamento europeo invitava gli Stati più

⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)), 17 aprile 2020, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_IT.pdf>. Il testo è stato approvato con 395 voti a favore, 171 contrari e 128 astenuti, come risulta da <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200415IPR77109/covid-19-meps-call-for-massive-recovery-package-and-coronavirus-solidarity-fund>.

⁷⁴ *Ibidem*: 1. Una risposta unita e risoluta a una crisi comune; 2. Soluzioni europee per superare le conseguenze economiche e sociali; 3. Tutela della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali; 4. Azione esterna, solidarietà e cooperazione internazionale; 5. Un'Unione post-crisi più forte e più efficace nella sua azione a favore dei suoi cittadini.

⁷⁵ *Ibidem*: “la risposta dell'UE alla pandemia di COVID-19 è stata caratterizzata da una mancanza di coordinamento tra gli Stati membri in termini di misure di sanità pubblica, in particolare per quanto riguarda le restrizioni imposte alla circolazione delle persone a livello nazionale e transfrontaliero e la sospensione di altri diritti e norme”.

⁷⁶ *Ibidem*: “gli effetti delle conseguenti perturbazioni sui cittadini europei, le imprese e i lavoratori, subordinati e autonomi, saranno drammatici”.

⁷⁷ *Ibidem*. Sul bilancio attuale, il Parlamento chiede al punto 24 della Risoluzione di impiegare tutti i mezzi disponibili e i fondi non utilizzati, compresi i margini eccedentari e non spesi e il Fondo di adeguamento alla globalizzazione, al fine di sostenere con prontezza le regioni e le imprese più colpite e permettere la massima flessibilità possibile nell'uso dei fondi.

⁷⁸ *Ibidem*.

in difficoltà “ad attivare i 410 miliardi di Euro del Meccanismo europeo di stabilità” attivando, dunque, ulteriori prestiti finalizzati a sostenere le spese sanitarie, così da “affrontare le conseguenze immediate della Covid-19, con scadenze a lungo termine, tassi competitivi e condizioni di rimborso connesse alla ripresa delle economie degli Stati membri”⁷⁹. Non solo, ma *de iure condendo*, si auspicava che lo strumento finanziario in sé fosse “dotato di una maggiore flessibilità e semplicità quanto alle modalità di utilizzo dei fondi per rispondere alle crisi”⁸⁰. A tal fine, il Parlamento chiedeva una

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*. La questione dei fondi del MES e del loro utilizzo è stata alquanto dibattuta durante la crisi dalle forze politiche degli Stati membri e dagli stessi vertici delle Istituzioni europee. Tecnicamente, la fonte giuridica del MES è l’art. 136 TFUE, una disposizione inserita durante la precedente crisi finanziaria per poter derogare al principio del non salvataggio finanziario degli Stati membri di cui all’art. 125 TFUE. Ai sensi di questa disposizione, infatti, “l’Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro”. L’art. 136 TFUE, come riferito, introduce una deroga, il Meccanismo europeo di stabilità: “Gli Stati membri la cui moneta è l’Euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona Euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”. Tale disposizione, occorre altresì puntualizzare, era stata introdotta dopo essere stata condivisa dai Paesi membri in un Trattato internazionale ad hoc (v. https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf), il quale, sul punto, imponeva di sottoporre gli Stati che avrebbero usufruito del MES a “condizioni rigorose” definite all’esito di una valutazione sulla “sostenibilità del debito pubblico” del Paese richiedente assistenza (art. 13 del Trattato MES). In questo senso, i prestiti sarebbero potuti essere concessi o aprendo una “linea di credito condizionale precauzionale” o una “linea di credito soggetta a condizioni rafforzate” (art. 14 del Trattato MES), a seconda che i Paesi richiedenti presentino “una situazione economica e finanziaria fondamentalmente sana” sotto il profilo del rapporto debito/PIL, ovvero che, pur non rispettando tali parametri, versino tuttavia in una “situazione economica generale” comunque “sana”. Su MES e condizionalità, cfr. anche A. Ianni, *L’insolvenza sovrana come fenomeno di mutazione giuridica imposta. Le politiche di condizionalità*, in DPCE, 3/2016, 735-764. In generale, sul Trattato MES, cfr. G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 461 ss.; P. Bilancia, *La nuova governance dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 23/2012, <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=21332>>.

Ebbene, la lunga *querelle* sulle condizioni da applicare al MES, sulla quale si era soffermato diverse volte il Presidente dell’Eurogruppo Centeno, sembra essersi conclusa con l’accordo di tale consesso in data 8 maggio. A tal fine, nei suoi *remarks* (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-8-may-2020/>), il Presidente Centeno precisava, rispettivamente, che l’attivazione del MES non avrebbe richiesto l’applicazione di clausole di rigorosa condizionalità, avrebbe avuto come unico limite la destinazione del prestito a spese sanitarie sia dirette che indirette ed avrebbe avuto il limite del 2% del PIL del Paese membro richiedente. Nulla di più e/o di diverso, come stigmatizzato dallo stesso Centeno: “*There are no other strings attached to the use of the facility. Let me stress that: there are no other requirements attached to the use of the facility*”. I dettagli sarebbero stati meglio specificati in un “*Pandemic Response Plan*” di prossima emanazione. Infine, il Presidente dell’Eurogruppo sembrava anche precisare che si sarebbe operato aprendo una linea finanziaria *precauzionale* per 12 mesi e che tale linea sarebbe potuta essere prorogata due volte per sei mesi ciascuno (“*the facility will be available, on a precautionary basis, for the member state concerned for a period of 12 months, which can be extended twice, by six months*”). Sul punto cfr. anche A. Somma, *Dal coronavirus al debito. Come l’emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, cit., che non esclude che dopo il primo anno, cessata l’emergenza, si possano rivedere le condizioni dell’accordo, tenuto conto delle fonti giuridiche del MES che sono invece chiare nell’imporre il massimo rigore alle condizioni inerenti alla concessione dei prestiti. Sul MES “senza condizionalità”, cfr. anche E. Pistoia, *I Trattati UE e il via libera all’uso del MES “senza*

revisione della proposta già presentata dalla Commissione sulla riforma del sistema delle risorse proprie, allo scopo di “ottenere un sufficiente margine di manovra in termini di bilancio e garantire una migliore prevedibilità e capacità di agire e un'esposizione ridotta ai rischi nazionali”, sottolineando che “sarebbero necessarie nuove risorse proprie per il bilancio dell'UE al fine di garantire il pacchetto per la ripresa e la ricostruzione”⁸¹. In definitiva, la posizione del PE era netta: il bilancio pluriennale sarebbe dovuto andare ben oltre l'1% del PIL europeo e sarebbe dovuto essere utilizzato in modo più flessibile ed efficiente⁸².

La stessa determinazione è seguita nel paragrafo sulla “Tutela della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali”, nel quale l'organo di rappresentanza lanciava un monito al Governo ungherese che aveva deciso di prolungare lo stato di emergenza a tempo indeterminato, autorizzando l'Esecutivo a governare per decreto senza limiti di tempo, di fatto abolendo il controllo parlamentare. Analogamente, il PE criticava la decisione del Governo polacco che aveva deciso di indire le elezioni presidenziali modificando la legge elettorale, nonostante la pronuncia contraria del Tribunale costituzionale⁸³. Per entrambi i casi, si sollecitava la Commissione ed il Consiglio di avviare le procedure di cui all'art. 7 del Trattato UE per verificare se tali decisioni fossero compatibili con i valori del Trattato. Correttamente, si sottolineava che i valori europei condensati della Carta dei diritti fondamentali allegata al Trattato non possono essere

condizionalità”, in *aisdue.eu*, 28 aprile 2020, <<https://www.aisdue.eu/emanuela-pistoia-i-trattati-ue-e-il-via-libera-alluso-del-mes-senza-condizionalita/>>.

⁸¹ A tal fine, il PE sollecita “gli Stati membri a raggiungere rapidamente un accordo su questa nuova proposta di QFP, quale strumento di solidarietà e coesione”, invitando “la Commissione a presentare, in caso di mancato accordo, un piano di emergenza che estenda la durata dei programmi di finanziamento in corso oltre il 31 dicembre 2020” (Considerando 23). In questo stesso senso, la Risoluzione sollecita, al punto 67, che, *de iure condendo*, siano conferiti maggiori poteri all'Unione per potere effettivamente “agire senza indugio per coordinare la risposta a livello europeo” al fine ultimo di “indirizzare le risorse necessarie lì dove siano maggiormente richieste, che si tratti di risorse materiali (ad esempio, mascherine, respiratori e farmaci) o finanziarie”. In particolare, alla Commissione dovrebbero essere affidate più ampie competenze esecutive e di bilancio per reagire con maggiore prontezza in presenza di analoghe situazioni emergenziali.

⁸² Nel testo della Risoluzione si entra anche nel merito del MES. Il PE, dopo avere precisato che il suo ammontare deve raggiungere almeno 410 miliardi di euro, invita gli Stati membri ad usufruire di tale misura, precisando che “questa crisi *non è responsabilità di un determinato Stato membro* e che l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di combattere le conseguenze della pandemia” (punto 26). Inoltre, la Risoluzione, entrando nel merito delle modalità di utilizzazione del fondo, ritiene che si dovrebbero “immediatamente estendere le linee di credito precauzionali ai paesi che chiedono di accedervi per far fronte alle esigenze di finanziamento a breve termine per affrontare le conseguenze immediate della COVID-19”, concedendo i relativi prestiti con “scadenze a lungo termine, tassi competitivi e condizioni di rimborso connesse alla ripresa delle economie degli Stati membri”. Infine, il nuovo bilancio pluriennale dovrebbe supportare ulteriormente la BEI conferendole un capitale aggiuntivo e creando una nuova linea di credito per garantire liquidità alle PMI.

⁸³ Opportunamente, il PE sottolinea che tenere delle elezioni così importanti nel mezzo di una pandemia significa mettere “in pericolo la vita dei cittadini polacchi, minando il concetto di elezioni libere ed eque, dirette e segrete, come sancito dalla Costituzione polacca”.

sacrificati incondizionatamente anche di fronte ad una situazione problematica come quella generata dalla pandemia⁸⁴.

Parimenti incisive, infine, sono le sollecitazioni espresse nell'ultimo paragrafo, intitolato "*Azione esterna, solidarietà e cooperazione internazionale*", con le quali il PE chiedeva all'Unione europea di operare come uno Stato a tutti gli effetti perché il panorama geopolitico richiedeva presenze ed interventi decisi: Commissione e Consiglio avrebbero dovuto agire "*in modo strategico a livello mondiale e in Europa per creare l'ambizione di un'Unione geopolitica*", possibilmente liberandosi dalle indebite influenze politiche ed economiche della Cina e della Russia⁸⁵. A tal fine si auspicava che di questi temi si iniziasse a trattare nella prevista Conferenza sul futuro dell'Europa, avviando, finalmente, il processo di riforma dell'Unione, "*rendendola più efficace, unita, democratica, sovrana e resiliente*"⁸⁶.

2287

7. Il *punctum dolens* del valore aggiunto europeo che spaziando tra il *quantum* ed il *quomodo* rallenta le decisioni

Il tanto atteso Consiglio europeo del 22 aprile, come efficacemente titolato da una nota testata giornalistica⁸⁷, individuava la *cornice* dell'intervento europeo, ma non il *quadro* delle azioni da intraprendere: nessuna novità, dunque, rispetto ai *remarks* del Presidente dell'Eurogruppo Centeno del 9 aprile precedente⁸⁸. Il comunicato diffuso dal Presidente Michel nel *post summit*⁸⁹ confermava infatti i *three safety nets*, accanto ai quali si individuava il quarto strumento già menzionato da Centeno, il *recovery fund*, sul cui ammontare, però, non si adottava alcuna decisione, salvo ribadire che sarebbe stato interdipendente all'ammontare del bilancio pluriennale. L'unica proposta al rialzo veniva espressa in una dichiarazione della Presidente della Commissione Von der Leyen che suggeriva di elevare il bilancio pluriennale

⁸⁴ La Risoluzione, in aggiunta ai moniti ai due Governi citati, raccomanda, più in generale, di non chiudere del tutto le frontiere, permettendo ai lavoratori transfrontalieri di continuare ad operare, così come, sul fronte del diritto alla privacy, raccomanda agli Stati di non imporre la tracciabilità delle persone attraverso le *app* in corso di realizzazione, ma di subordinare tale forma di controllo alla libera espressione del consenso.

⁸⁵ Espressamente, si dice che se l'UE non sarà uno Stato o non si comporterà come tale, rischierà di soccombere dinanzi "la propaganda russa e cinese" che, come espressamente riportato nella Risoluzione "sfruttano la pandemia di COVID-19 per indebolire l'UE e seminare sfiducia nella popolazione locale nei confronti dell'UE".

⁸⁶ La Risoluzione è specifica anche in materia economico-monetaria, suggerendo di attivare la "clausola passerella generale" per facilitare il processo decisionale su tutte le questioni che potrebbero contribuire a far fronte alle sfide poste dall'attuale crisi sanitaria.

⁸⁷ Cfr. Huffington Post, *Consiglio europeo. La cornice c'è, manca il quadro*, 23 aprile 2020, <https://www.huffingtonpost.it/entry/consiglio-europeo-la-cornice-ce-manca-il-quadro_it_5ea1df24c5b60f4ac13f3598>.

⁸⁸ V. *supra*, nota 8.

⁸⁹ Nello specifico, Michel annunciava che erano state confermate le decisioni sui *three safety nets* già annunciate dall'Eurogruppo il 9 aprile per un ammontare pari a 540 miliardi di euro, precisando che esse sarebbero state operative a partire dal 1° giugno 2020. Inoltre, il Presidente del CE confermava "*la creazione di un fondo per la ripresa*" che, come aveva già sottolineato Centeno il 9 aprile, sarebbe dovuto essere "di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti".

sino al 2% del PIL globale dell'UE, in linea, dunque, con gli auspici dello stesso Centeno il quale aveva affermato che il *recovery fund* avrebbe dovuto rivitalizzare gli investimenti e la ripresa economica europea (“*which would turbo-charge the European investments*”⁹⁰). Tuttavia, entrambe le proposte dovevano ricevere l’avallo del Consiglio europeo che, su tale materia, si esprime all’unanimità e che, sino a qual momento, era rimasto ancorato alle conclusioni del 22 febbraio. Peraltro, anche sul *quomodo* della raccolta dei fondi, la proposta dei nove Governi europei⁹¹ di creare uno *strumento di debito comune* garantito da Unione e Stati da destinare *a beneficio di tutti gli Stati membri*, non superava la contrarietà di diversi Stati membri ed in particolare dell’Olanda e della Germania. In particolare, sul *recovery fund* rimanevano aperte le questioni più spinose: infatti, non si raggiungeva una convergenza sul *quantum* delle risorse da destinarvi, ma restavano insoluti diversi altri interrogativi: ci si domandava, infatti, se gli Stati membri avrebbero potuto ottenere, oltre ai prestiti, anche sussidi restituendo solo gli interessi, e se i fondi stanziati dall’Unione sarebbero dovuti essere, come avviene di norma, cofinanziati dagli Stati o, date le circostanze, potevano essere al 100% europei. In presenza di uno stallo così evidente si incaricava la Commissione di analizzare le diverse esigenze e di presentare al prossimo *summit* una “*proposta all’altezza della sfida da affrontare*”⁹².

L’Unione era dunque giunta ad un bivio, l’ennesimo della sua storia: da un lato creare uno strumento di debito comune come chiesto da alcuni Paesi membri e come sembrava sollecitare anche la Presidente della Commissione europea⁹³,

⁹⁰ Cfr. *supra*, nota n. 71.

⁹¹ Cfr. *supra*, par. 5.

⁹² Cfr. Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council, 23 April 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>: “*We also agreed to work towards establishing a recovery fund, which is needed and urgent. This fund shall be of a sufficient magnitude, targeted towards the sectors and geographical parts of Europe most affected, and be dedicated to dealing with this unprecedented crisis. We have therefore tasked the Commission to analyse the exact needs and to urgently come up with a proposal that is commensurate with the challenge we are facing*”.

Inoltre, come sottolineato da Michel la proposta della Commissione avrebbe dovuto chiarire il nesso tra l’istituzione di tale fondo ed il QFP che in ogni caso dovrà essere adeguato per affrontare l’attuale crisi e le relative conseguenze (“*The Commission proposal should clarify the link with the MFF, which in any event will need to be adjusted to deal with the current crisis and its aftermath*”). L’8 maggio il Presidente Centeno tornava su tale punto (cfr. *supra*, nota n. 79) non sottacendo la propria preoccupazione, in quanto l’area euro, in quel momento, aveva già accumulato un *gap* di investimenti pari a 850 bilioni di euro, e, pertanto, diveniva impellente varare il *recovery plan* al fine di tutelare effettivamente il mercato unico ed il più generale progetto europeo, annunciando un suo pronunciamento sul punto nell’arco di una settimana (“*but we need to do the same for the recovery to protect the single market and the European project. We will come back to this in our meeting, end of next week*”).

⁹³ Cfr. *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following the EU Leaders’ videoconference on coronavirus of 23 April*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_733. La Presidente della Commissione, nell’esprimere apprezzamento per l’incarico ricevuto a formulare una proposta all’altezza della situazione, esprime già il fermo proposito di elevare il margine del bilancio pluriennale in vista delle “nuove” risorse da reperire, dando l’impressione che il *quomodo* possa passare anche per una

seminando, così, il germe di uno Stato federale, dall'altro, lasciare inalterato il *modus operandi* europeo in tempi di crisi, versando, però, più risorse nel bilancio pluriennale così da soccorrere le economie maggiormente colpite dagli effetti della pandemia. Sullo sfondo esisteva una terza via, ossia di rimanere “nel mezzo”, senza seguire con determinazione, né l'una né l'altra strada, di fatto adottando il bilancio scorso⁹⁴.

Parimenti sullo sfondo rimanevano i “dettagli” delle diverse modalità di erogazione dei prestiti, dal MES, al SURE, al *recovery fund* che era ancora da definire: i prestiti immediati e a lungo termine, infatti, non sarebbero stati attivati con l'immediatezza auspicata, bensì quando, molto probabilmente, il debito contratto dagli Stati membri per fare fronte alle pressanti esigenze della pandemia sarà lievitato ancora di più, e, dunque, quando il margine di negoziazione sulle condizioni di restituzione del prestito sarà molto ridotto; senza considerare, inoltre, che “tornata la normalità”, nessuna norma del SURE (come del MES) esclude che il creditore – *rectius*: la Commissione europea e il Consiglio – possano rivedere le condizioni inizialmente pattuite, introducendo le condizionalità necessarie al rispetto delle regole del Patto di stabilità, oggi sospese, ma che, tornata la “normalità”, saranno probabilmente reintrodotte.

In attesa, dunque, della proposta presentata dalla Commissione europea, chi scrive desidera soffermarsi ulteriormente sulle peculiarità della crisi economica ed il suo impatto sul territorio europeo. La pandemia causata dal virus Covid-19, infatti, a differenza delle crisi del passato, ha avuto ripercussioni negative sui diversi operatori economici, non già a causa della loro debolezza fisiologica: le imprese europee, infatti, hanno dovuto interrompere la propria attività non perché in affanno, ma per un ordine impartito dallo Stato a tutela del bene della salute

raccolta delle risorse all'esterno utilizzando garanzie comuni come già sprimentato nello strumento SURE: “*the next MFF, the next seven-year budget, has to adapt to the new circumstances, post-corona crisis. We need to increase its firepower to be able to generate the necessary investment across the whole European Union. Therefore, we will propose to increase the so-called 'headroom', that is to say the space between the existing ceiling in the MFF and the own resources ceiling. Thanks to the legal guarantee by Member States, the Commission will be able to raise funds, which will then be channelled through the European budget into the Member States. Our current estimates of the needs lead us to think that an own resources ceiling of around 2% of GNI for two or three years instead of the current 1.2% will be required. The money raised – as I said – will be channelled back into the MFF through a recovery programme and concentrated into a number of programmes that will help tackle this crisis*”.

⁹⁴ Difatti, la Commissione bilancio del Parlamento europeo, il 4 maggio (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200430IPR78226/long-term-eu-budget-meps-demand-safety-net-for-beneficiaries>), sollecitava la Commissione europea a presentare una formale proposta di bilancio pluriennale entro il 15 giugno, altrimenti si sarebbe accumulato un ritardo tale da non consentire l'entrata in vigore per il gennaio 2021 del nuovo bilancio pluriennale, con danni evidenti all'economia europea prostrata dalla pandemia. Non adottare il bilancio pluriennale in tempo avrebbe infatti comportato la prosecuzione per il 2021 con gli importi del bilancio precedente; invece gli Stati membri necessitavano di un orizzonte temporale ampio (ossia dal 2021 al 2027) e soprattutto certo delle risorse aggiuntive, posto che già sulla prima proposta della Commissione del 2018 il CE non era riuscito, come già sottolineato, a trovare una posizione condivisa. Poi era scoppiato il Covid-19. L'iniziativa della Commissione bilancio era stata votata con 37 voti a favore, 1 contro e 3 astensioni.

pubblica. Preme aggiungere, inoltre, che le diverse “chiusure” hanno avuto modalità e tempi diversi: mentre, infatti, il settore turistico chiudeva sostanzialmente per non meno di un anno (quanto meno con riferimento al turismo proveniente dall'estero), diversi comparti del metalmeccanico e del siderurgico avevano chiuso per poche settimane, mentre altri ancora, come il settore agro-alimentare, erano rimasti aperti accrescendo sensibilmente la propria produzione. Dunque, come sottolineato anche dalla Presidente della Commissione europea nella conferenza stampa del 23 aprile, gli effetti della crisi dovuta alla pandemia sono stati asimmetrici⁹⁵ sotto diversi punti di vista: settoriali e territoriali. Di conseguenza, i temi dell'agenda politica europea, sarebbero dovuti essere individuati, parimenti, in modo asimmetrico a seconda dei danni effettivamente patiti dai diversi settori economici del territorio europeo. Solo in questo modo, un'Europa che “guarda avanti” avrebbe effettivamente adottato decisioni “all'altezza della sfida che ci si trovava ad affrontare”.

Molto dipendeva, dunque, dalla proposta della Commissione; tutto, dipendeva, invece, dalla sua condivisibilità da parte del CE; intanto, però, il PIL dell'Eurozona, nel primo trimestre 2020, calava vertiginosamente, al ribasso del 3,8% con un aumento di 197.000 disoccupati⁹⁶ generando, di conseguenza, un vero e proprio baratro tra il suo coefficiente ed il debito pubblico di tutti quei Paesi membri che, a causa della pandemia, erano stati costretti ad indebitarsi ulteriormente per la tutela di beni primari dei propri cittadini.

⁹⁵ V. *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following the EU Leaders' videoconference on coronavirus of 23 April*, cit.: “We know definitely that the GDP will fall everywhere, but it will fall more sharply in some Member States than in others and there will be more damage certainly to certain sectors, like for example tourism, than to others”. In pratica, questa asimmetria è duplice, da un lato riguarda la specificità delle economie dei diversi Stati membri, dall'altro la loro capacità di reazione in termini di aiuti di stato che possono essere individualmente erogati. Ebbene questi *gap* devono essere colmati attraverso l'intervento europeo che dovrebbe operare, parimenti, asimmetricamente, altrimenti non è possibile assicurare l'integrità e la coesione del mercato unico e la sua equilibrata prosperità (“We know also that the fiscal impact of the crisis differs significantly, as some Member States are able to provide much more direct budgetary support to their economies than others. We have discussed one example that is state aid. Up to today, state aid amounts to almost EUR 1.8 trillion. But there are huge differences in how much state aid our Member States are giving and this is also linked to the financial space they have. This difference will have massive effects on the level playing field, unless we counter-balance that. We have to design a common, future-proof answer to this, to ensure the integrity and the cohesion of the Single Market and its shared prosperity. The response that we will have to give must be first repair crisis damage and then generate recovery, build resilience and guide our economies along the path of the green and the digital transitions in a fair manner”).

⁹⁶ La stima veniva diffusa da Eurostat, https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2020/04/30/eurozona-calo-record-pil-38-nel-primo-trimestre_b86ca9b9-67d1-4397-a58e-64cbd976bdaa.html. Si precisa che, nel mese di marzo, quando sono iniziate le misure di *lockdown* legate al Covid-19, il tasso di disoccupazione corretto delle variazioni stagionali si è stabilito a 7,4% nell'eurozona, in aumento rispetto al 7,3% registrato a febbraio. Rispetto al mese precedente il numero dei disoccupati è aumentato di 241.000 nella UE e di 197.000 nell'eurozona. Italia e Francia sono penultime a 8,4%, dietro la Spagna che si assesta al 14,5%, mentre il dato della Grecia, che a gennaio aveva il tasso più alto, non era pervenuto. Con riferimento alla disoccupazione giovanile, che a marzo era al 15,2% nella UE e a 15,8% nella zona euro, rispetto al 14,4% ed il 15,4% di febbraio, la Spagna risultava all'ultimo posto con il 33,1%, seguita dall'Italia al 28%. Mancava, il dato greco che a gennaio era il peggiore in UE.

8. “Repair and Prepare for the Next Generation”: la Commissione approva ed illustra la proposta di rilancio dell’economia

Dopo l’annuncio, il 17 maggio, dei premier di Germania e Francia di una propria proposta⁹⁷, veniva finalmente varato dalla Commissione europea l’auspicato piano di rilancio economico collegato al *recovery fund*. Tale piano si fondava sulla - condivisibile - necessità di evitare che gli effetti della pandemia si ripercuotessero, nel lungo termine, sulle nuove generazioni ed opportunamente si intitolava: “*Repair and Prepare for the Next Generation*”. La tempistica di approvazione del documento era auspicata dalla stessa Commissione, la quale invitava “*il Consiglio europeo e i legislatori ad esaminare rapidamente le proposte al fine di giungere ad un accordo politico in sede di Consiglio europeo*”. Era infatti impellente mettere a disposizione dei destinatari i finanziamenti europei rendendo operativo il nuovo bilancio pluriennale, non oltre l’inizio del 2021.

L’urgenza era dovuta ai dati, tanto inconfutabili quanto preoccupanti, sulla contrazione dell’economia dell’Unione posto che il prodotto interno lordo era “*sceso di circa il 15% nel secondo trimestre del 2020 rispetto allo stesso periodo dell’anno scorso*” e, pertanto, si prevedeva che l’economia dell’Unione si sarebbe contratta, nella migliore delle ipotesi, di oltre il 7 % nel 2020 e nella peggiore, sino al 16%⁹⁸. Opportunamente, la Commissione europea ammetteva la natura asimmetrica della crisi, asserendo che l’impatto e l’effettiva ripresa dell’economia sarebbero dipesi “*dalla struttura demografica economica di ciascun paese*”, con la conseguenza che i Paesi “*con un numero elevato di piccole e medie imprese (PMI)*” sarebbero stati “*colpiti più duramente*” rispetto agli altri e, dunque, sarebbe stato cruciale offrire loro il massimo sostegno anche per evitare ripercussioni sul mercato unico, accentuando le divergenze e le disparità fra gli Stati membri. In quel momento era infatti lampante che, in alcuni Paesi, le previsioni di recessione sarebbero state prossime al 10%, mentre in altri non avrebbero superato il 7,5%.

Di qui la necessità – per quanto si ammettesse che la quantificazione definitiva del fabbisogno di investimenti non fosse una scienza esatta – di promuovere una spesa pubblica e privata supplementare, nel biennio 2021 e 2022, di almeno 1500 miliardi di euro. A riprova della indispensabilità di ricorrere al “valore aggiunto” europeo, la Commissione ribadiva che la ripresa, “*se lasciata in mano ai singoli paesi*”, sarebbe stata, probabilmente, “*incompleta, disomogenea ed ingiusta*”. Pertanto, come auspicato nei summit precedenti, a partire da quelli dell’Eurogruppo, si doveva rivedere al rialzo il bilancio pluriennale individuando

⁹⁷ In generale, infatti, la proposta franco-tedesca, anticipando il varo e la presentazione della proposta della Commissione, sembrava minare l’autorevolezza della Presidente Von der Leyen. Si trattava di una proposta finalizzata al recupero della “sovranità sanitaria ed economica dell’Unione europea”, che non tradiva l’obiettivo di cui sopra, posto che lo stesso Presidente francese Macron dichiarava: “*Non è un accordo dei 27 paesi dell’Unione europea, è un accordo franco-tedesco. Ma non c’è accordo fra i 27 se prima non c’è un accordo franco-tedesco*”. *Ex multis*, cfr. *Macron-Merkel, piano da 500 miliardi per la ripresa della UE. Palazzo Chigi: buon punto di partenza*, in *Sole 24 ore online*, 18 maggio 2020, <<https://www.ilsole24ore.com/art/macron-merkel-piano-500-miliardi-la-ripresa-ue-AD358PR>>.

⁹⁸ Nel documento si afferma che la pandemia avrebbe generato un danno “*senza precedenti*” all’economia dell’Unione.

delle nuove risorse proprie che la stessa Commissione inquadrava attraverso specifiche proposte⁹⁹.

Entrando nel merito dei contenuti del “*Next Generation EU*”, si osserva che tale proposta si fonda su tre pilastri complessivamente finalizzati allo stanziamento delle risorse previste, a loro volta suddivise in prestiti e sussidi: più precisamente, 500 miliardi di euro sarebbero dovuti essere destinati a sovvenzioni e 250 miliardi a prestiti. L'utilizzazione dei fondi, si precisa, deve realizzarsi nel rispetto della strategia europea fondata sulla “*transizione verde e digitale*” e nella più ampia prospettiva di “*costruire una società più giusta e più resiliente*”¹⁰⁰.

Chi scrive ritiene che la proposta della Commissione europea sia pienamente all'altezza della situazione di crisi economica generata dalla pandemia. In attesa della sua approvazione, soffermandosi sui suoi contenuti, si coglie, nuovamente (cfr. *supra*, par. 2), la politica sibillina del “vorrei ma non posso” condotta questa Istituzione europea. Da un lato, assolve ai compiti di supporto del Consiglio europeo in virtù dell'alta qualificazione tecnico-giuridica rivestita dai propri apparati e, come tutti gli organi di gestione tecnica, tende anche ad influenzare l'adozione delle più importanti decisioni politiche. Dall'altro, soffermandosi sul lessico utilizzato nella proposta, a partire dal titolo del documento (“*Next Generation EU*”), si coglie l'ambizione della Commissione di assumere direttamente un ruolo politico rilevante all'interno del *contesto istituzionale unico europeo*¹⁰¹. Tuttavia, nonostante il Trattato contempli l'esistenza di un vincolo fiduciario tra il Parlamento europeo ed i componenti della Commissione¹⁰² e nonostante sia stato previsto che attraverso una mozione di censura il primo possa far dimettere i Commissari¹⁰³, le questioni politiche di importanza fondamentale sono però

⁹⁹ Dopo avere evidenziato, infatti, che il bilancio pluriennale era “*uno strumento pronto per l'uso, perché strutturato in modo da garantire coesione, convergenza e solidarietà*”, si chiariva che i fondi ottenuti sarebbero dovuti essere rimborsati attraverso i futuri bilanci dell'UE, non prima del 2028 e non oltre il 2058. Una prima, nuova, risorsa propria poteva essere basata sul sistema di scambio delle quote di emissione, un meccanismo di adeguamento della CO2 alle frontiere, ed una seconda basata sull'attività delle grandi imprese; in terzo luogo si proponeva di attivare una terza tassa derivante dal digitale.

¹⁰⁰ I fondi sarebbero dovuti essere erogati in linea con tre specifici pilastri, ciascuno dei quali caratterizzato da specifici programmi di finanziamento: il primo pilastro era destinato alla ripresa ed alla resilienza ed aveva una dotazione di 560 miliardi di euro, ripartita tra sovvenzioni e prestiti; un secondo pilastro doveva incentivare gli investimenti privati, al fine ultimo di fornire “sostegno urgente a imprese altrimenti sane” ed un terzo, pensato per “trarre insegnamenti dalla crisi”, investendosi “nella prevenzione, nella preparazione alle crisi, nell'aggiudicazione di farmaci e dispositivi essenziali e nel miglioramento dei risultati sanitari a lungo termine”.

¹⁰¹ Cfr. Preambolo del Trattato che riferisce che gli Stati firmatari desiderano “*rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni in modo da consentire loro di adempiere in modo più efficace, in un contesto istituzionale unico, i compiti loro affidati*”.

¹⁰² In base all'art. 17, comma 7, prima parte, TUE, il Presidente della Commissione europea è eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo. Il Consiglio europeo delibera a maggioranza qualificata ed il Parlamento europeo a maggioranza semplice.

¹⁰³ In base al comma 8 dell'art.17 TUE: “*Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata. La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una*

decise dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione con il consenso unanime dei rispettivi componenti¹⁰⁴. Onore al merito e soprattutto al coraggio della Commissione europea di avere varato una proposta “all'altezza del momento” che, grazie alle Istituzioni europee, fa sì che i Paesi meno colpiti dalla pandemia solidarizzino con quelli più colpiti anche attraverso sussidi e non solo erogando prestiti. Nondimeno, è opportuno attendere l'approvazione unanime del Consiglio europeo, il vero decisore politico dei Trattati, i cui componenti, preme sottolineare, potrebbero opporsi, in gruppo o individualmente, o, comunque, potrebbero emendare la proposta della Commissione, esercitando, dal punto di vista strettamente giuridico, una legittima prerogativa attribuita loro dai Trattati, alla quale, come a tutte le decisioni adottate dalle Istituzioni europee, si deve prestare ossequio in forza del principio cardine del diritto internazionale *pacta sunt servanda*¹⁰⁵.

2293

mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione”.

104 Il TUE contempla 20 casi di deliberazione unanime del Consiglio europeo e/o del Consiglio dell'Unione; il TFUE ne prevede 102. Sul punto e sulla generale difficoltà a delineare una forma di governo dell'Unione europea, soprattutto dopo il Trattato di Lisbona, si veda, G. De Vergottini, voce *Forma di Governo dell'Unione europea*, in *Enc. Treccani*, 2009, <http://www.treccani.it/enciclopedia/forma-di-governo-dell-unione-europea_%28XXI-Secolo%29/>. Prima del Trattato di Lisbona, cfr. L.S. Rossi (a cura di), *Il progetto di trattato-costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004. Più di recente, in chiave critica sulla riconducibilità delle norme del Trattato al modello generale di fiducia parlamentare, C. De Fiores, *L'Unione europea verso una forma di governo parlamentare?*, in *Eticaeconomia*, 1° luglio 2014, <<https://www.eticaeconomia.it/lunione-europea-verso-una-forma-di-governo-parlamentare/>>; R. Ibrido – N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019. Sulla struttura e sul ruolo politico della Commissione dopo il Trattato di Lisbona, cfr. L. Carbone – L. Cozzolino – L. Gianniti – C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, in F. Bassanini – G. Tiberi, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 239; G. Tesauero, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2020; R. Adam – A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2017, 92-99; L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, 84-89; P. Costanzo – L. Mezzetti – A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2019, 232-241; M.L. Tufano, *Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 133 ss.; D. Curtin, *Executive power of the European Union*, Oxford, 2009; P. Ponzano, *Brèves considérations sur le rôle de la Commission européenne*, in *Rev. droit un. eur.*, 2009, 217-220; G. Ciavarini Azzi e al., *La Commission européenne*, in *Rev. aff. eur.*, 2009/2010, 7-111; P. Scarlatti, *Democrazia e istituzioni nell'Unione europea: il Trattato di Lisbona*, in *Rivista AIC*, 2011, 1; E. Triggiani, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi integr. eur.*, 2010, 9 ss.; F. Biondi Dal Monte, *Una Commissione politica per un'Unione europea più legittimata?*, in *Quad. cost.*, 2015, 4, 1021-1023.

¹⁰⁵ Come, correttamente, il Tribunale costituzionale tedesco deve prestare ossequio alle pronunce della Corte di giustizia a seguito di rinvio pregiudiziale. Sul punto, cfr. la bibliografia menzionata alla nota n. 10; e, su “sovranismi” e sulla - presunta o reale - contrapposizione tra l'interesse europeo e quello intergovernativo, si rinvia alla nota n. 2.

