

Un «salto di specie» per l'UE? La solidarietà europea alla prova della crisi pandemica*

Alessandro Riccobono

1. L'eterna crisi dell'Unione e il dilemma della solidarietà europea.	25
2. Le iniziative per la gestione coordinata delle frontiere.	28
3. Il <i>Temporary framework</i> sugli aiuti di Stato.	29
4. Il quadro di risposta economica coordinata al Covid-19 <i>outbreak</i> .	31
4.1. La flessibilità del quadro di bilancio europeo: l'attivazione della clausola di salvaguardia e l'attenuazione dei vincoli del Patto di stabilità e crescita.	32
4.2. Il <i>Pandemic crisis support</i> , ovvero il « <i>bright side</i> » del MES.	34
4.3. SURE: un trampolino di lancio verso uno schema generale europeo contro la disoccupazione?	39
5. Il <i>Pandemic emergency purchase programme</i> della BCE.	41
6. Segue: i programmi di <i>quantitative easing</i> nel dialogo tra le alte Corti.	43
7. Il <i>Recovery fund: Next generation</i> EU e il rafforzamento del bilancio pluriennale UE.	48
8. Quali prospettive per la solidarietà europea?	51

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 154/2020

1. L'eterna crisi dell'Unione e il dilemma della solidarietà europea.

Da circa dieci anni l'Unione Europea vive una sorta di «eterno presente» in cui una nuova crisi ricomincia prima che la precedente possa dirsi effettivamente conclusa.

L'emergenza pandemica del 2020 costituisce solo l'ultimo degli eventi traumatici che hanno scosso l'edificio europeo nell'ultimo decennio, anche se certamente si tratta di quello di proporzioni più gravi nella storia del processo di integrazione.

Prima di allora, la tenuta dell'architettura istituzionale dell'Unione era già stata messa a dura prova da altre due grandi crisi di lunga durata e con effetti sistemici: quella dei debiti sovrani del 2010⁷⁵, legata alla segmentazione dei mercati finanziari dell'eurozona, e quella migratoria del 2015, scaturita dalla pressione dei rifugiati giunti in Europa attraverso le rotte del mediterraneo e dei Balcani, che ha messo in luce l'inadeguatezza del Regolamento di Dublino nella gestione dei processi di ricollocazione⁷⁶.

Di fronte a questo incessante *stress test*, la riflessione sul futuro dell'integrazione comunitaria si è concentrata sulla capacità delle istituzioni europee di governare le ricadute economiche e sociali dei cicli avversi, in una prospettiva che conduce spesso a interrogarsi sull'esistenza di una solidarietà sovranazionale e sul suo ruolo per la costruzione di un modello sociale europeo dotato di effettiva credibilità sul piano politico e giuridico⁷⁷.

Come è noto, dopo il Trattato di Lisbona i valori della solidarietà e della coesione sociale hanno acquisito rilievo centrale nella trama del diritto primario europeo, ma lo iato che separa le enunciazioni giuridiche dalla loro attuazione concreta rimane ancora particolarmente ampio, anche per via del ritardo con cui la Corte di giustizia ha cominciato a fare uso della Carta di Nizza in sede conflittuale⁷⁸.

In tempi di pandemia, ci si poteva aspettare che i paesi più colpiti invocassero la clausola di solidarietà di cui l'art. 222 TFUE, ma la poca chiarezza degli obblighi giuridici che da essa discendono

⁷⁵ Cfr. M. SANDBU, *Europe's orphan. The future of the Euro and the politics of debt*, Princeton University Press, 2017; A. M. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *D. UE*, 2012, 323 ss. Per un'analisi in chiave lavoristica, cfr. S. DEAKIN, *Politica economica, governance dell'economia e UEM: alternative all'austerità*, in *RGL*, 2018, I, 589 ss.; D. GOTTARDI, *Le modificazioni del Sistema delle fonti e l'impatto sulle istituzioni UE*, *ivi*, 621; P. CHIECO, *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *DLRI*, 2015, 359 ss.

⁷⁶ Cfr. A. GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in *RDSS*, 2020, 247 ss.; W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, F. MALZANI, *The Migration Governance through Labour Law: The Italian Case*, *ivi*, 2019, 367 ss.; P. BERTHELET, *Les conséquences des crises migratoires de 2011 et de 2015, une solidarité européenne encore très imparfaite*, in *Cahiers de droit européen*, 2018, 395 ss.

⁷⁷ Cfr. J. HABERMAS, *Democrazia, solidarietà e la crisi europea*, in *AS*, 2014, 18 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia possibile*, Roma, 2016; C. CROUCH, *Entrenching neo-liberalism: the current agenda of European social policy*, in N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND, *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge University Press, 2019, 36 ss.; S. SCIARRA, *Europe in time of crisis*, in EAD., *Solidarity and conflict in time of crisis*, Cambridge Press, 2018; M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano 2017; M. FERRERA, *Rotta di collisione: euro contro welfare?*, Roma, 2016; E. ALES, *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in *DLM*, 2017, 45 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012; V. DEMERTZIS, *The european social model(s) and the self-image of Europe*, in F. CERUTTI, S. LUCARELLI (a cura di), *The search for a european identity: values, policies and legitimacy of the European Union*, Abigdon, 2008, 125 ss.

⁷⁸ Cfr. A. LO FARO, *L'Europa sociale senza la Carta. L'Europa sociale oltre la Carta*, in *DLRI*, 2018, 761 ss.

sull'UE e sui suoi *partner* ne ha rimandato ancora una volta l'esordio, confermando la reticenza dei «padroni dei Trattati» a rinunciare al controllo domestico nei periodi di crisi⁷⁹.

A prescindere dalla diversa natura dei fattori che scatenano i periodi di turbolenza, l'interrogativo in campo è perciò sempre lo stesso: l'Unione deve porre in essere azioni di carattere solidale per sostenere gli Stati membri che si trovino in maggiore difficoltà, ovvero è tenuta a operare come semplice meccanismo tecnico di stabilizzazione degli *shock* esogeni che colpiscono questi ultimi ormai sistemicamente?

Questa alternativa si è puntualmente riproposta all'indomani della capillare propagazione del nuovo coronavirus nel continente europeo, ma il suo significato di fondo accomuna tutte le ondate di crisi che hanno investito l'UE dall'inizio degli anni duemila.

Di fronte allo scenario drammatico dischiuso dalla pandemia, la comparazione con la precedente crisi dell'eurozona è stata inevitabile. Si afferma diffusamente che quello odierno è uno *shock* simmetrico, poiché ha colpito simultaneamente tutti i paesi membri dell'Unione, laddove la tempesta finanziaria della scorsa decade si era distinta per un andamento più eterogeneo, essendo correlata all'ampiezza degli squilibri macroeconomici preesistenti nelle singole realtà nazionali⁸⁰. Qualora si osservino le ricadute che questi eventi hanno prodotto sull'economia reale e sui livelli di benessere collettivo, tuttavia, le distanze si riducono notevolmente. Entrambe le crisi hanno infatti avuto effetti asimmetrici, cioè di diversa intensità sui singoli paesi.

Oggi come allora, «non tutti sono sulla stessa barca»⁸¹, poiché le condizioni dell'economia reale dei ventisette Stati che coabitano sotto il tetto dell'Europa unita sono profondamente diseguali per tassi di crescita, indebitamento pubblico, disoccupazione e investimenti. Di fatto, l'epidemia ha agito su fratture sociali preesistenti, amplificandone straordinariamente la gravità e imprimendovi una funesta dinamica acceleratoria. Le differenze di classe e la segregazione di genere sono riemerse nel giro di pochi mesi, alimentando una nuova narrazione sulla divisione della società e del lavoro che taglia trasversalmente tutti gli ordinamenti del continente, ma che spaventa soprattutto le realtà con un tessuto socio-economico più vulnerabile e con minori capacità di ripresa dalle congiunture negative⁸². Si è così riproposto il tradizionale divario tra il nord e il sud del continente, con i paesi della sponda mediterranea che reclamano interventi delle istituzioni sovranazionali capaci di tener conto delle loro condizioni di maggior bisogno e di garantire la sostenibilità del debito pubblico del dopo pandemia.

Un ulteriore elemento di continuità fra le due crisi è dato dal fatto che l'Unione continua a mostrarsi sprovvista di meccanismi di resilienza di fronte agli *shock* inaspettati. Così come il tracollo dei debiti sovrani aveva colto l'Europa impreparata, imponendo aggiustamenti in corsa e soluzioni

⁷⁹ La disposizione prevede che «l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo». Per un commento cfr. M. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, 94 ss.

⁸⁰ Cfr. T. TREU, *La Pandemia un'occasione per pensare al "mondo che verrà"*, in *Il mondo che verrà interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale, Quaderni del Cnel*, maggio 2020, 11 ss.; G.G. BALANDI, *Pandemia e lavoro*, in *LD*, 2020, 1 ss.

⁸¹ L'espressione è di S. ŽIŽEK, *Il virus ci ha fatto vedere una nuova classe operaia*, in *Internazionale.it*, 23 maggio 2020.

⁸² Cfr. O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI, *Introduzione: Una zattera per ripartire (tutti insieme)*, in *EID*, (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, 2020, 11 ss.

alternative all'assetto normativo dei Trattati⁸³, anche l'eccezionalità della pandemia ha preso alla sprovvista le istituzioni europee, impegnandole in uno sforzo di coordinamento senza precedenti per fornire una risposta rapida e unitaria contro un evento che ha inevitabilmente risvegliato l'istinto di autoprotezione dei singoli ordinamenti nazionali⁸⁴.

Tutto ciò ha fatto rifiorire il tema della sovranità democratica, che accompagna il discorso sulla solidarietà europea e sui suoi limiti ad ogni snodo cruciale del processo di integrazione, e che rappresenta l'eterna scommessa per superare l'insorgere delle pulsioni egoistiche che aversano la realizzazione di un ordinamento sovranazionale costituzionalmente integrato sul piano economico e politico.

Sul piano della legittimazione democratica dell'Unione, queste fragilità non hanno tardato a manifestarsi sin dall'esperienza di confinamento esteso che ha caratterizzato la fase più acuta dell'emergenza sanitaria. In tale contesto, le remore alla condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri hanno seguito l'andamento della curva epidemiologica, raggiungendo il picco quando l'*acquis* dell'Unione sulla libera circolazione è stato messo a repentaglio dalla scelta di alcuni Stati membri di imporre restrizioni alla mobilità di merci e persone, non solo per ragioni di tutela della salute dei propri *cives*, ma anche per finalità protezionistiche sugli scambi commerciali riguardanti le attrezzature sanitarie destinate ad altri paesi europei. È vero che l'art. 36 TFUE consente di derogare al divieto di restrizioni quantitative alle esportazioni per motivi riguardanti la tutela della salute, ma nell'interpretazione offertane dalla Corte di giustizia, tale possibilità è vincolata al rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e adeguatezza, che nella rapsodica corsa all'accaparramento non sono stati certo rispettati⁸⁵. Analoghe considerazioni valgono per l'adozione di misure restrittive della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, che l'art. 29 della Direttiva 2004/38/CE consente in caso di emergenze epidemiologiche, purché sia rispettato il principio di proporzionalità (art. 27, par. 2).

Nelle sue fasi iniziali, la gestione dell'emergenza sanitaria ha perciò suscitato un preoccupante senso di *dejavu*.

Se il ripristino dei controlli alle frontiere aveva sinora rappresentato un teatro allestito sulle miserie della questione migratoria, con i diritti umani troppo spesso sacrificati sull'altare dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, la pandemia ha profilato uno scenario di respingimenti non molto dissimile, coinvolgendo sia i cittadini extracomunitari sia gli stessi viandanti europei. Di fronte all'emergenza sanitaria i governi nazionali si sono mossi in ordine sparso, issando barriere alla mobilità sproporzionate e finanche discriminatorie, che hanno messo a repentaglio la tenuta

⁸³ Cfr. M.F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *DUE*, 2015, 91 ss.

⁸⁴ Cfr. E. ARBIA, C. BIZ, *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19*, in *Giustiziasieme.it*, 2020, 1 ss.; L. JAHIER, *Mettere in sicurezza l'Europa. Una strategia della cura*, in *Il mondo che verrà, interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, cit., 107 ss.

⁸⁵ Cfr., ad es., Cgue 15 luglio 1982, C-40/82, *Commissione/Regno Unito*. In un'ottica di diritto internazionale si vedano le osservazioni di G. ADINOLFI, *Il ruolo delle politiche commerciali a fronte della pandemia da covid-19: brevi riflessioni alla luce del diritto OMC*, in *Sidiblog.org*, 20 aprile 2020.

dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia descritto dall'art. 3, par. 2, TUE⁸⁶.

In simile contesto, l'Europa è sembrata smarrirsi, rimanendo imbrigliata in una visione rigida del principio di attribuzione delle competenze e attirando su di sé numerosi giudizi di inadeguatezza⁸⁷.

L'idea che l'Unione non abbia reagito presto e bene campeggia in numerose opinioni della prima ora, e fa parte di una corrente di pensiero ormai *à la page* quando si tratta di puntare le debolezze del sistema ordinamentale dell'UE. Col senno del poi, tuttavia, si ha l'impressione che alcune di queste critiche siano state ingenerose, poiché l'Europa ha fatto la sua parte, cambiando passo rispetto a quanto fatto durante la crisi dei debiti sovrani.

Dopo l'iniziale disorientamento, infatti, la Commissione Europea ha ripreso saldamente in mano il proprio ruolo guida nella gestione dell'emergenza, esercitando sui membri dell'Unione un *hard commitment* che ha successivamente caratterizzato lo sviluppo di tutte le iniziative dalla stessa intraprese per fronteggiare la crisi, le ultime delle quali, come si vedrà, sono state declinate all'insegna di una effettiva solidarietà sovranazionale.

Esaminare l'enorme mole di atti e comunicazioni che si sono succeduti nel giro di pochi mesi esula dai limiti di questo lavoro. Ci si concentrerà pertanto sulle misure più significative per il tema che si sta trattando.

2. Le iniziative per la gestione coordinata delle frontiere.

Nella prospettiva sopra delineata, il primo atto da prendere in considerazione è la Comunicazione della Commissione sulla sospensione temporanea del Sistema Schengen⁸⁸. A partire dal tema della gestione delle frontiere, la Commissione ha dato un segnale inequivocabile sulla necessità di trasferire la gestione della crisi sulla *governance* europea, delineando una *exit strategy* fondata sulla cooperazione sovranazionale e sul rispetto del principio di sussidiarietà, grazie agli spazi che il Trattato di Lisbona offre, a costituzione invariata, per avviare «azioni intese a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri» (cfr. art. 6 TFUE).

Agli orientamenti europei si sono progressivamente conformati tutti gli Stati membri, e ciò ha consentito di garantire il funzionamento del mercato unico in uno spirito di solidarietà, rispettando il principio di precauzione necessario al contenimento del virus, e ripristinando la disponibilità di beni e servizi essenziali attraverso le catene di approvvigionamento alimentare e la

⁸⁶ Cfr. B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *Eurojus*, 2020, 51 ss. che ricordano come la reazione disomogenea degli Stati membri abbia messo a rischio il diritto di asilo, sancito all'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Al riguardo è citato il caso dell'Ungheria, che impedito l'accesso dei richiedenti protezione internazionale sul proprio territorio, consentendo l'ingresso solo agli stranieri muniti di una carta di soggiorno di lungo periodo.

⁸⁷ Cfr., per tutti, F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *Eurojus, speciale 2020*, 15; F. POCAR, *I settant'anni dell'Unione europea nella pandemia*, *ivi*, 8 maggio 2020; F. ROSSI, *Luci ed ombre sull'intervento dell'unione europea a fronte dell'emergenza del Covid-19*, in *Nomos*, 2020, 1 ss.

⁸⁸ Cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio covid-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, com/2020/115, final, 16 marzo 2020; *Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, Brussels, 16.3.2020 C(2020) 1753, final. Il Consiglio europeo ha condiviso tali atti nella successiva riunione del 17.3.2020.

distribuzione delle forniture sanitarie verso i territori con maggior bisogno⁸⁹.

Allo stesso tempo la Commissione ha adottato apposite raccomandazioni rivolte alla tutela dei migranti richiedenti protezione internazionale, per contrastare le iniziative nazionali potenzialmente lesive del diritto d'asilo, che hanno preso piede soprattutto nelle democrazie illiberali⁹⁰. In tale contesto, gli Stati membri sono stati esortati a gestire restrizioni, rimpatri e reinsediamenti nel rispetto dei divieti di discriminazione e dei principi di proporzionalità e *non-refoulement*, oltre che ad attuare le misure di salute pubblica nei confronti di tutti i cittadini di Paesi terzi in maniera ragionevole, proporzionata e non discriminatoria⁹¹.

Di lì a poco sono stati ulteriormente varati: 1) il regolamento di esecuzione (UE) 2020/402, che ha introdotto un regime temporaneo di autorizzazione alle esportazioni di dispositivi di protezione individuale all'esterno dell'Unione, finalizzato a non compromettere la disponibilità di mascherine e attrezzature medicali in un contesto di incremento della domanda interna e di scarsità di risorse (stante la concentrazione delle sedi di produzione in un numero limitato di Stati membri); 2) la Decisione di esecuzione (UE) 2020/414, che ha modificato il quadro giuridico sulle risorse del programma di protezione civile europea denominato *RescEU*, allo scopo di garantire la costituzione di una scorta di materiale medico da distribuire agli Stati maggiormente bisognosi e alle squadre mediche di emergenza, con impegno di spesa gravante per il 90% sull'UE e per il 10% sugli Stati membri⁹².

Se l'attuale capacità di controllare l'andamento della situazione epidemiologica ha consentito un graduale ripristino della libertà di circolazione all'interno dell'Europa⁹³, ciò è grazie alla ritrovata capacità dell'Unione di impegnare tutto il proprio capitale politico per incidere sulle condotte degli Stati membri e frenarne le pulsioni particolaristiche. Con questo rinnovato spirito di cooperazione, l'Unione sembra essersi meglio preparata a fronteggiare la temuta «seconda ondata»⁹⁴.

3. Il *Temporary framework* sugli aiuti di Stato.

Considerata la limitata entità del *budget* dell'UE, la risposta principale agli effetti socio-economici del Covid-19 è stata fornita attraverso i bilanci degli Stati membri.

Per contenere la forza distruttiva della pandemia, i governi nazionali hanno adottato strategie di

⁸⁹ Cfr. *Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*, 16.3.2020, C(2020) 1753, final.

⁹⁰ Cfr. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, 2020, numero speciale, 77 ss.

⁹¹ Cfr. *Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento*, 2020/C 126/02, final.

⁹² Il Meccanismo per la Protezione Civile (*rescEU*) è stato istituito con la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1313/2013/UE e recentemente modificato dalla decisione (EU) 2019/420. Sul tema, oltre M. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, cit., 96 ss.; G. BARTOLINI, *Alcune questioni dell'emergenza covid-19 in Italia in un'ottica di international disaster law*, in *Sidiblog.org*, 23.5.2020.

⁹³ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne – COVID-19* 2020/C 169/03; *Raccomandazione del Consiglio relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione*, Bruxelles, 30 giugno 2020.

⁹⁴ Cfr. *Communication on short-term EU health preparedness for future COVID-19 outbreaks*, 15.7.2020.

risposta in larga parte convergenti, mettendo vicendevolmente a frutto la dote di esperienza maturata nelle aree dove il virus ha preso campo per primo⁹⁵. Da più parti si è assistito al ritorno dell'intervento pubblico nell'economia, che ha interrotto anni di politiche neoliberiste sostenute dalla stessa UE e che ha accompagnato la diffusa riscoperta dello Stato sociale quale garante dell'assistenza ai più deboli.

In questa anomala fase espansiva, i paesi più colpiti hanno mobilitato una quantità di risorse pubbliche senza precedenti, ricorrendo all'indebitamento per contrastare il blocco delle attività produttive praticato in forma più o meno intensa su tutto il territorio dell'Unione, con la sola eccezione della Svezia.

Al fine di sorreggere il sistema economico, si è innanzitutto agito per ovviare alla carenza di liquidità delle imprese e per facilitarne l'accesso al credito, anche in chiave di salvaguardia dei livelli occupazionali.

La compatibilità degli interventi statali con il mercato unico è stata assicurata anche in questo caso da una comunicazione della Commissione europea, che ha appositamente definito un quadro generale di flessibilità provvisoria del regime degli aiuti di Stato, finalizzato a garantire un controllo mirato e proporzionato sulle forme di compensazione adottate in sede domestica per limitare l'impatto dell'epidemia sulla redditività d'impresa⁹⁶. La predisposizione di una piattaforma comune persegue l'obiettivo di prevenire i possibili effetti distorsivi della concorrenza legati alle diverse politiche di sostegno degli Stati membri, le quali si differenziano anche in ragione delle diseguali capacità di bilancio.

Il *temporary framework* si colloca nell'ambito delle deroghe autorizzate dall'art. 107 TFUE e integra i regimi settoriali di esenzione già definiti dal diritto derivato⁹⁷. In tale ambito trovano applicazione: 1) l'art. 107, paragrafo 2, lett. b), che prevede la compatibilità con il mercato interno degli aiuti pubblici destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali, con o senza approvazione della Commissione⁹⁸; 2) l'art. 107, paragrafo 3, lett. b), che subordina la legittimità degli aiuti destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro alla valutazione di adeguatezza e proporzionalità da parte della

⁹⁵ Il tema è stato affrontato nel Webinar del 4.5.2020 dal titolo *L'emergenza pandemia e le misure di diritto del lavoro: un'analisi comparata*, con interventi di F. GUARRIELLO, G. BRONZINI, N. COUNTOURIS, J.C. VILLALÒN, T. SACHS, M. DALLA SEGA. Cfr. altresì G. PIGNI, *Pandemia e lavoro: un panorama informativo internazionale e comparato*, in *Bollettino speciale Adapt*, n. 4/2020. Per un panorama globale, si v. contributi pubblicati nello *special issue* di *ILLeJ*, 2020, *Covid-19 and Labour Law. A Global Review*.

⁹⁶ Cfr. *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak* - COM 2020/C 91 I/01, successivamente modificato dalle Comunicazioni C(2020) 2215 *final*; C(2020) 3156, *final*, e C(2020) 4509, *final*.

⁹⁷ Si tratta: 1) del Regolamento (UE) n. 651/2014, cd. GBER; 2) del Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo agli aiuti «de minimis»; 3) del Regolamento (UE) 2019/316, relativo agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo; 4) del Regolamento (UE) N. 717/2014, relativo agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

⁹⁸ La notifica alla Commissione è richiesta per le compensazioni alle imprese di settori particolarmente colpiti dall'epidemia (ad esempio, il settore dei trasporti, del turismo, della cultura, dell'accoglienza e del commercio al dettaglio) o gli organizzatori di eventi annullati per i danni subiti e direttamente causati dall'epidemia. Il coinvolgimento della Commissione non è invece necessario per le misure applicabili a tutte le imprese, quali integrazioni salariali o sospensione dei pagamenti delle imposte sulle società, dell'imposta sul valore aggiunto o dei contributi sociali.

Commissione⁹⁹; 3) l'art. 107, paragrafo 3, lettera c), che consente agli Stati membri, previa approvazione della Commissione, di soddisfare il grave fabbisogno di liquidità e sostenere le imprese a rischio di fallimento a causa dell'epidemia di COVID-19.

L'ambito di applicazione del *temporary framework* è in generale limitato alle imprese che abbiano risentito direttamente degli effetti del coronavirus, con uno spartiacque fissato alla data del 31 dicembre 2019. Sono dunque escluse le imprese che si trovavano già in difficoltà finanziarie prima della pandemia, ad eccezione delle piccole imprese e delle microimprese, destinatarie di un'apposita deroga introdotta con una successiva comunicazione della Commissione, stante la limitata rilevanza transfrontaliera delle operazioni commerciali poste da tali operatori e il loro scarso impatto sulla concorrenza nel mercato interno¹⁰⁰. L'ampliamento dovrebbe andare prevalentemente a beneficio delle *startup* innovative, ritenute fondamentali per la ripresa economica dell'Unione, per le quali le misure di compensazione pubblica contribuirebbero ad alleviare le perdite registrate nella fase di avviamento.

Il sistema cesserà di produrre effetti il 31 dicembre 2020, tranne che per la disciplina sugli aiuti di Stato alla ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie, che sarà efficace sino al 1 luglio 2021.

4. Il quadro di risposta economica coordinata al Covid-19 outbreak.

Sul versante della sicurezza sociale, gli ordinamenti nazionali privi di una rete di protezione a carattere universalistico – tra cui l'Italia – hanno seguito la filosofia dell'*helicopter money*, distribuendo un'ingente quantità di sussidi alle famiglie e ai soggetti più vulnerabili, e in alcuni casi allargando lo spettro delle tutele di *welfare* alle categorie professionali tradizionalmente escluse dagli interventi di sostegno al reddito¹⁰¹. L'insieme di queste iniziative, espressione della solidarietà pubblica, ha inevitabilmente aggravato le condizioni di disavanzo dei bilanci nazionali, specialmente di quelli già appesantiti da politiche di assistenza storicamente basate sulla predilezione

⁹⁹ In questo caso la Commissione ritiene che un aiuto di Stato sia giustificato e possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, per un periodo limitato, per ovviare alla carenza di liquidità delle imprese e garantire che le perturbazioni causate dall'epidemia di COVID-19 non ne compromettano la redditività, in particolare per quanto riguarda le PMI. Per quanto riguarda gli aiuti attraverso sovvenzioni dirette, garanzie e tassi agevolati sui prestiti, sono ritenuti compatibili se soddisfano tutte le seguenti condizioni: a) l'aiuto non supera 800 000 EUR per impresa sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali o di pagamenti; tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta o altro onere; b) l'aiuto è concesso sulla base di un regime con budget previsionale; c) l'aiuto può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà (ai sensi del regolamento generale di esenzione per categoria al 31 dicembre 2019; può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 e/o che hanno incontrato difficoltà o si sono trovate in una situazione di difficoltà successivamente, a seguito dell'epidemia di COVID-19; d) l'aiuto è concesso entro e non oltre il 31 dicembre 2020; e) gli aiuti concessi a imprese operanti nella trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli sono subordinati al fatto di non venire parzialmente o interamente trasferiti a produttori primari e non sono fissati in base al prezzo o al quantitativo dei prodotti acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate. Per una valutazione critica di questo impianto, cfr. M. MOTTA, M. PEITZ, *Europa a rischio di un'epidemia di aiuti di stato*, in *Lavoce.info*, 16.4.2020.

¹⁰⁰ Cfr. Comunicazione C(2020) 4509, *final*, 29.6.2020. Per tutte le altre imprese che si trovavano in difficoltà al 31.12.2019, l'accesso agli aiuti è consentito secondo le regole generali fissate dagli orientamenti della Commissione per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, cioè l'elaborazione di piani di ristrutturazione solidi che consentano di ripristinare una redditività a lungo termine, affinché «tali imprese non continuino a cercare di ottenere aiuti di Stato invece di competere sul mercato in base ai propri meriti». Cfr. *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*, in GU C 249 del 31.7.2014

¹⁰¹ Cfr. E. ALES, *Quale welfare ai tempi della pandemia?*, in *RDSS*, 2020, 429 ss.; M. CINELLI, «*Il welfare al tempo della pandemia*». *Note a margine, pensando al «dopo»*, *ivi*, 301 ss.

di trasferimenti monetari finanziati attraverso il ricorso all'*extra deficit*¹⁰².

Sul piano statistico, il Fondo Monetario internazionale ha stimato che le traiettorie di crescita del debito pubblico riguarderanno tutti i paesi dell'area euro, ciascuno dei quali sarà impegnato in un'opera di rifinanziamento tanto più onerosa quanto più drastica sarà la contrazione del prodotto interno lordo generata dalla crisi¹⁰³. Le ultime previsioni della Commissione UE indicano l'avvio di una fase di recessione ancor più grave di quella ipotizzata nel *report* della primavera 2020, con disparità nel tessuto socioeconomico che diverranno ancora più ampie che in passato. La contrazione del PIL della zona euro dovrebbe attestarsi sul valore dell'8,7 % nel 2020, ma il rimbalzo atteso nel 2021 sarà marcatamente diverso nei singoli paesi¹⁰⁴. Per quanto riguarda l'Italia, le prospettive *post Covid-19* indicano una contrazione del Pil dell'11,2%, mentre il livello del debito pubblico sembra destinato a lambire il 160% del Pil (rispetto al 134,8% del 2019).

Per sostenere le politiche di bilancio nazionali, la Commissione ha formulato un piano di risposta economica coordinata¹⁰⁵, condiviso con il Consiglio¹⁰⁶ e con l'Eurogruppo¹⁰⁷, e presentato come espressione diretta dei principi di solidarietà, coesione e convergenza. Al suo interno trovano posto una serie di misure che agiscono sul quadro macroeconomico europeo, le cui regole sono state declinate all'insegna della massima flessibilità consentita, per permettere ai singoli paesi di fronteggiare i danni che si attendono nel breve e medio periodo.

Le prospettive di avanzamento della solidarietà europea vanno dunque testate, in primo luogo, in tale ambito.

4.1. La flessibilità del quadro di bilancio europeo: l'attivazione della clausola di salvaguardia e l'attenuazione dei vincoli del Patto di stabilità e crescita.

Nell'ambito della risposta coordinata dall'Unione, l'iniziativa di maggiore impatto simbolico consiste nell'attivazione della *general escape clause* posta all'interno del quadro di bilancio europeo. Tale strumento, finora mai utilizzato, ha consentito di temperare l'incidenza delle azioni di politica fiscale intraprese dagli Stati membri sui parametri del patto di stabilità e crescita (da ora anche PSC), tenuto conto della «situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso»¹⁰⁸.

Nell'esperienza passata, l'interpretazione meno rigorosa delle regole del PSC era già stata suggerita dalla Commissione per stimolare gli Stati a effettuare investimenti o importanti riforme

¹⁰² Cfr. M. FERRERA, *Dopo l'incertezza: un futuro da ri-costruire*, in *Il mondo che verrà, interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, cit., 71 ss.

¹⁰³ Cfr. FMI, *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*, World Economic Outlook, Update, June 2020.

¹⁰⁴ Cfr. *European Economic Forecast, Institutional paper*, n. 132, July 2020.

¹⁰⁵ Cfr. *Coordinated economic response to the covid-19 outbreak*, COM/2020/112 final, 13.4.2020.

¹⁰⁶ Cfr. *Joint statement of the members of the European Council*, 26.3.2020; *Conclusions by president Charles Michel following the video conference with members of the European Council* on 23.4.2020.

¹⁰⁷ Cfr. *Eurogroup Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9.4.2020; *Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support*, 8.5.2020.

¹⁰⁸ La clausola di salvaguardia è stata introdotta nel 2011 nell'ambito dei regolamenti che compongono il cd. *Six pack*. Essa è regolata, per il braccio preventivo, dagli artt. 5, par. 1; 6, par. 3; 9, par. 1; 10, par. 3, del Regolamento (CE) n. 1466/97 e, per il braccio correttivo, dagli artt. 3, par. 5 e 5, par. 2, del regolamento (CE) n. 1467/97.

strutturali, in un'ottica di bilanciamento tra i costi sostenuti a breve termine (e i relativi disallineamenti rispetto ai parametri di convergenza) e gli effetti positivi attesi a lungo termine sul bilancio, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile¹⁰⁹. Rispetto a tale precedente, tuttavia, il ricorso alla clausola di salvaguardia costituisce un *unicum*, poiché consente agli Stati membri di allontanarsi dai singoli percorsi di aggiustamento macroeconomico a medio termine, sterilizzando temporaneamente l'applicazione del braccio preventivo (art. 121 TFUE (sorveglianza multilaterale), e del braccio correttivo del patto di stabilità (art. 126 TFUE, procedura per i disavanzi eccessivi, e Protocollo n. 12, allegato al TFUE)¹¹⁰.

Le procedure del PSC non sono dunque rimosse, poiché la clausola di fuga è un meccanismo di ultima istanza che, se da un lato permette di affrontare adeguatamente la fase di emergenza attraverso la definizione di traiettorie fiscali riviste e prorogate nel tempo, dall'altro impone comunque di garantire la sostenibilità fiscale nel medio periodo. L'intero percorso è infatti assoggettato ai poteri di coordinamento e controllo della Commissione e del Consiglio.

Ne consegue che il *deficit* aggiuntivo che gli Stati accumuleranno per stimolare la ripresa continuerà ad essere conteggiato ai fini del rispetto dei parametri del PSC, delineando uno scenario a tinte fosche per gli Stati con un debito pubblico molto elevato. L'interrogativo generale riguarda pertanto le sorti della solidarietà in corso, non appena le regole del PSC torneranno a regime e i paesi più indebitati saranno chiamati a rientrare nei rigorosi paletti fissati dalla *governance* economica e monetaria dell'Ue¹¹¹. Se è vero che le procedure del patto di stabilità mirano a evitare disavanzi pubblici e livelli di debito eccessivi, quali manovre correttive saranno richieste agli Stati membri più danneggiati dal Covid-19, affinché garantiscano politiche di bilancio sane?

La stabilità dei prezzi nella zona euro è tuttora ancorata ai parametri fissati nel Trattato di Maastricht – ora art. 140 del TFUE, e protocollo n. 13 sui criteri di convergenza – i quali sanciscono l'obbligo di evitare disavanzi pubblici superiori al 3% del PIL e di mantenere i livelli del debito pubblico al di sotto del 60 % del PIL, fermi restando gli obiettivi di medio termine previsti per ogni Stato, così come regolati dalle norme del *Six Pack*. È dunque evidente che l'impatto diseguale della recessione *post* pandemica amplierà la faglia tra le economie più sane, cioè quelle in cui l'indebitamento pubblico rimarrà contenuto entro margini di sicurezza grazie al migliore *surplus* commerciale di partenza¹¹², e quelle già sofferenti prima della diffusione del coronavirus, per le quali il riallineamento agli indicatori di finanza pubblica previgenti potrebbe rivelarsi insostenibile, a meno di inaugurare una nuova stagione di austerità i cui effetti depressivi sui sistemi di *welfare* sono già stati sperimentati durante gli anni di crisi dell'eurozona.

L'opportunità di modificare le regole del PSC è oggetto di discussione da diverso tempo, e la stessa

¹⁰⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita*, Strasburgo, 13.1.2015 COM(2015) 12, final.

¹¹⁰ Cfr. *Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pack*, COM(2020) 123 final del 20.3.2020.

¹¹¹ Cfr. R. REALFONZO, *Finanziamento delle politiche e scenari del debito dopo il covid-19*, in *Economiaepolitica.it*, 15 aprile 2020; A. GUAZZAROTTI, *Monetizzare il debito pubblico grazie alla BCE senza cambiare i parametri di Maastricht*, in *www.lacostituzione.info*.

¹¹² Paradigmatico è il caso della Germania, il cui debito pubblico, secondo le stime della Commissione, non dovrebbe superare il 76% del PIL.

Commissione europea ha recentemente ammesso che il suo livello di sofisticazione è divenuto tale da renderlo eccessivamente complesso e poco trasparente, soprattutto per quanto riguarda il braccio preventivo¹¹³. In effetti, il limite dei parametri del PSC consiste nella perdurante incapacità di tener conto delle condizioni dell'economia reale nei singoli ordinamenti nazionali. La rigidità delle sue regole ha limitato la possibilità di effettuare investimenti pubblici e frenato le prospettive di crescita. Tutto ciò si è rivelato un ostacolo alla ripresa durante le fasi di rallentamento ciclico, ma anche un elemento a favore delle *performance* di crescita diversificate tra i diversi Stati dell'UEM, poiché ha accordato vantaggi comparativi ai paesi con i migliori saldi di bilancio.

Resta allora da capire se il tema della revisione delle regole fiscali europee sarà rimesso nell'agenda politica del dopo pandemia, e con quale incidenza sulla dimensione della sovranità democratica, tenuto conto che un'operazione rivolta a modificare l'impianto costituzionale dell'UE necessita del consenso politico previsto dalla procedura di revisione dei Trattati di cui all'art. 48 TFUE, sulla quale si innesta anche la successiva ratifica da parte degli Stati membri. Da ultimo, un importante *endorsement* alla necessità di modernizzare il PSC è stato fornito anche dalla presidente della BCE, e tale segnale non può essere sottovalutato¹¹⁴. La crisi potrebbe dunque rivelarsi un fattore di svolta per innestare ulteriori dosi di flessibilità sulle norme vigenti, consentendo di portare a compimento un processo decisionale che finora si è dimostrato tutto in salita.

4.2. Il Pandemic crisis support, ovvero il «bright side» del MES.

Alla sospensione delle regole del PSC si accompagnano una serie di strumenti di finanziamento che le Istituzioni europee hanno messo a disposizione degli Stati membri per sostenere l'incremento della spesa pubblica.

In tale contesto hanno trovato posto: 1) l'apertura di una linea di credito agevolata all'interno del MES, ribattezzata *Pandemic crisis support*, cui ciascuno Stato può accedere in proporzione non superiore al 2% del PIL registrato nel 2019; 2) il rafforzamento dell'attività della BEI, mediante la creazione di un fondo di garanzia paneuropeo di 25 miliardi di euro, che dovrebbe sostenere investimenti delle imprese europee fino a 200 miliardi di euro; 3) l'istituzione di un nuovo strumento temporaneo di supporto finanziario contro i rischi della disoccupazione, denominato SURE, con una *dotazione* di 100 miliardi di euro da impiegare per proteggere i posti di lavoro messi a repentaglio dalla contrazione delle attività produttive.

Sebbene siano state presentate come prodotto della solidarietà europea, va detto subito che tali misure si configurano sostanzialmente come prestiti, che in quanto tali impatteranno sui saldi di finanza pubblica dei singoli Paesi intenzionati ad avvalersene. L'obbligo di restituire quanto ricevuto, pertanto, se da una parte esclude uno spirito di condivisione dei rischi e dei costi della crisi, dall'altra riporta dritti al problema di come stabilizzare il *deficit* aggiuntivo nella fase *post* pandemica, a meno di incorrere in una nuova spirale di austerità depressiva. Insomma, con una dose sano di realismo verrebbe da dire che questo tipo di solidarietà costa, anche se ciò non significa

¹¹³ Cfr. *Communication on the Economic Governance Review*, Bruxelles, 5.2.2020 COM(2020) 55 final.

¹¹⁴ Cfr. l'intervista di F. FUBINI, Lagarde (Bce): «Il patto di stabilità va rivisto prima che rientri in vigore», in *Corriere della Sera*, 18.5.2020.

che gli strumenti sopra elencati non presentino vantaggi di cui valga la pena approfittare.

In Italia, le riserve maggiori si sono concentrate sull'utilizzo del MES, che darebbe accesso a risorse per circa 36 miliardi di euro da restituire a un tasso estremamente basso¹¹⁵, ma che costituisce la memoria storica della precedente crisi finanziaria e del *deficit* democratico che ha caratterizzato la sua gestione. La natura intergovernativa degli strumenti di assistenza finanziaria introdotti durante la crisi dell'eurozona – in particolare del MES – è considerata assai insidiosa, poiché da essa è scaturito il conflitto tra le esigenze di stabilità dell'unione economica e monetaria e le istanze democratiche sottese alla difesa dei sistemi di *welfare*¹¹⁶.

Lo spettro della *Troika* è così tornato ad aleggiare sulle prospettive di ristrutturazione del debito pubblico *post* pandemico, evocando una stagione di condizionamento delle politiche sociali nazionali non dissimile da quella che hanno vissuto i paesi dell'Europa mediterranea negli anni della crisi dei debiti sovrani, allorché anche la BCE è entrata «a gamba tesa» nel campo della politica sociale, pur non disponendo di una competenza giuridica ai sensi del diritto primario dell'Unione¹¹⁷.

Naturalmente, il timore che accettare le risorse del MES oggi, significhi rinunciare al controllo domestico sui regimi di sicurezza sociale domani, ha giocato un peso determinante sugli scetticismi che circondano l'Unione, adombrandone l'immagine di comunità di valori che persegue interessi comuni. Ciò ha determinato uno stallo ideologico che potrà essere sbloccato solo nella naturale sede parlamentare, ma che nel frattempo rischia di rivelarsi esiziale per le necessità delle casse statali: la principale utilità dello strumento consiste infatti nella sua rapidità di azione, posto che le risorse sono state rese disponibili a partire dal mese di giugno 2020, dunque con largo anticipo rispetto alle altre misure in discussione in sede europea (su cui *infra* § 7), che essendo inserite nel prossimo ciclo di bilancio non saranno attingibili prima dell'inizio del 2021.

D'altra parte, al di là dell'agone politico che si registra in Italia – dove v'è perfino chi mette in discussione la convenienza economica del prestito europeo, ritenendo più vantaggioso finanziarsi sul mercato nazionale attraverso l'emissione di titoli sovrani¹¹⁸ – è significativo che nessuno degli Stati dell'eurozona si sia finora avvalso della linea di credito emergenziale aperta in seno al MES. Il che lascia intuire come l'istituto sia ancora considerato da molti un potenziale «cavallo di Troia».

In effetti, le perplessità che ruotano attorno al nuovo meccanismo di assistenza finanziaria hanno ragione di esistere alla luce delle incertezze che ruotano sulla sua infrastruttura giuridica, posto che le caratteristiche fondamentali del *Pandemic crisis support* sono state delineate all'interno di

¹¹⁵ Quest'ultimo dovrebbe essere pari allo 0,1% del prestito, cui si aggiunge una commissione di servizio annuale dello 0,5% e una commissione iniziale dello 0,25%, da spalmare sugli anni del prestito. Le richieste potranno essere presentate fino al 31 dicembre 2022, mentre la scadenza media per il rimborso dei prestiti non potrà eccedere i dieci anni. Su proposta del direttore generale MES, il consiglio dei governatori può decidere di adeguare il termine di durata del programma, valutando l'andamento della crisi.

¹¹⁶ Così S. BUOSO, *Legalità e solidarietà nell'ordinamento dello Stato sociale*, Napoli, 2017, 30 ss., che richiama A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, 293 ss.

¹¹⁷ Cfr. S. DEAKIN, *Politica economica, governance dell'economia e UEM: alternative all'austerità*, cit., 589 ss.

¹¹⁸ Sulla questione, cfr. G. MARVELLI, *Mes, perché conviene (tanto) all'Italia ma non a Francia e Germania*, in *Corriere della sera*, 7.7.2020; C. STAGNARO, L. FAVA, *Il Mes ci conviene: l'Italia ha 6 miliardi di ragioni per prenderlo*, in *Il Foglio*, 12.5.2020; I. BUFACCHI, *Perché il Mes contro la pandemia conviene all'Italia (e rifiutarlo alza lo spread)*, in *Il Sole 24 ore*, 24.4.2020.

atti aventi natura esclusivamente politica, sui quali pesa l'inevitabile ricerca di un equilibrio di compromesso.

Nella dichiarazione resa dall'Eurogruppo il 9 aprile 2020, condivisa dai Capi di Stato e di Governo nella riunione del 23 aprile 2020, si afferma infatti che lo strumento sarà configurato nella forma già esistente della linea di credito del MES «soggetta a condizioni rafforzate» (*Enhanced Conditions Credit Line*, ECCL)¹¹⁹, ma verrà rimodellato «alla luce del particolare *shock* esterno subito dagli Stati membri», a salvaguardia primaria della stabilità della zona euro.

La base normativa dell'intervento può essere dunque individuata nell'art. 136, par. 3, TFUE, ovvero nella medesima disposizione che il Consiglio europeo aveva introdotto nel 2011 per offrire copertura costituzionale all'accordo intergovernativo con cui era stato istituito il MES. Tale disposizione, com'è noto, subordina a un criterio di «rigorosa condizionalità» la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria destinata alla stabilizzazione dell'unione economica e monetaria. In sostanza, la condizionalità costituisce un elemento portante del meccanismo di assistenza, perché consente il disciplinamento dei Paesi in situazioni finanziarie squilibrate, a garanzia dell'impegno di capitale gravante sui singoli bilanci nazionali e non sul *budget* dell'Unione¹²⁰.

L'irrinunciabilità di questa cinghia di trasmissione è stata messa in evidenza anche dalla sentenza *Pringle* della Corte di Giustizia, passata alla cronaca per avere inaugurato il ciclo di pronunce con cui i giudici di Lussemburgo hanno manifestato un atteggiamento di sostanziale deferenza verso i vincoli scaturiti dalla *governance economica europea*, avallandoli anche se introdotti attraverso il metodo intergovernativo¹²¹. Anzi, proprio la collocazione del MES al di fuori del diritto UE è stata l'*escamotage* che ha permesso alla Corte di giustizia di dribblare il sindacato sui programmi di aggiustamento macroeconomico imposti dalla Troika, sotto il profilo del loro impatto sui diritti e le prestazioni sociali: poiché il MES è un centro decisionale esterno al quadro giuridico dell'UE, non è possibile vagliare la compatibilità dei suoi poteri con la Carta dei diritti fondamentali, posto che le norme di quest'ultima possono essere invocate dagli Stati membri solo quando viene attuato il diritto dell'Unione (cfr. art. 51, par. 1)¹²².

Orbene, se questo fosse l'orizzonte sistematico in cui iscrivere anche il *Pandemic crisis support*, gli Stati che diffidano dal suo utilizzo non avrebbero tutti i torti nel considerarlo un frutto avvelenato. In realtà, nel citato documento dell'Eurogruppo si afferma che l'unica condizione per

¹¹⁹ Si tratta pertanto della linea di credito messa a disposizione degli Stati membri la cui situazione economica e finanziaria che non soddisfano i criteri di ammissibilità della seconda e più «morbida» linea di credito del MES, denominata, *Precautionary Conditioned Credit Line* (PCCL), riservata ai paesi che rispettano le prescrizioni del Patto di stabilità e crescita, che non presentano squilibri macroeconomici eccessivi e che non hanno problemi di stabilità finanziaria. Cfr. da ultimo il volume a cura di A. MANGIA, *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Milano, 2020.

¹²⁰ Cfr. C. PINELLI, "Conditionality", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, novembre 2013, 1 ss.; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *DUE*, 2015, 57 ss.; F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, ivi, 723 ss.

¹²¹ Cfr. Cgue 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Government of Ireland*, su cui G. FONTANA, *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in B. CARUSO, G. FONTANA, *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, cit., 131 ss. Cfr. altresì P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *StudiE*, 2013, 129 ss.; D. GOTTARDI, *Le modificazioni del Sistema delle fonti e l'impatto sulle istituzioni UE*, cit., 627 ss. Successivamente, in termini analoghi, Cgue 20 settembre 2016, cause C-105/15-109/15, *Konstantinos Mallis c. Commissione Ue e Banca Centrale Europea* e Cgue 13 giugno 2017, causa C-258/14, *Ledra Advertising Ltd e al. c. Commissione Ue e Banca Centrale Europea*, in www.curia.europa.eu. Segnala come queste ultime decisioni abbiano comunque attenuato i principi affermati nella sentenza *Pringle*, G. BRONZINI, *L'enforcement della Carta di Nizza e l'attuazione dell'European social pillar: due strade convergenti verso lo stesso fine?*, in *Quad. rass. sind.*, 2019, 97 ss.

¹²² Cfr. Cgue 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle*, cit., punti 178-182.

accedere al fondo è che gli Stati membri «si impegnino a utilizzare le risorse ricevute per finanziare i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria, della cura e della prevenzione, dovuti alla crisi Covid-19». Tale vincolo sarà dettagliato dagli Stati dell'eurozona in un *Response plan* redatto su un modello predefinito e con termini standardizzati e concordati in precedenza, la cui approvazione è riservata alla Commissione europea su delega degli organi direttivi del MES, in conformità agli articoli 13, par. 3 e 14, par. 2, del Trattato istitutivo.

L'impianto generale del meccanismo di stabilizzazione viene dunque confermato, atteso che sul finanziamento grava un preciso vincolo di scopo al quale i beneficiari saranno tenuti a conformarsi, ancorché il piano di risposta pandemica contenga termini di accesso alla linea di credito preventivamente stabiliti dal consiglio dei governatori del MES e uguali per tutti, mostrandosi dunque ben lontano dai tradizionali *memoranda of understanding* sottoscritti da Grecia, Irlanda, Cipro e Portogallo durante la crisi dei debiti sovrani. Diversamente dal passato, si è in presenza di una «condizionalità buona» – in quanto legata alla realizzazione di investimenti a tutela del bene primario della salute – e finanche opportuna – in quanto funzionale a garantire l'*accountability* sull'uso del finanziamento ricevuto, in un'ottica tesa prevenire la dispersione delle risorse ed evitare gli sprechi¹²³.

Il punto è che i Ministri dell'Eurogruppo hanno anche precisato che i piani di rientro saranno assoggettati a forme di monitoraggio e sorveglianza proporzionate alle caratteristiche dello strumento di sostegno, «in linea con il quadro dell'UE e le pertinenti linee guida ESM». E in questo complesso gioco di equilibri viene espressamente menzionato il sistema di allarme rapido di cui al Regolamento (UE) n. 472/2013 (parte del cd. *Two pack*), con il contestuale monito rivolto agli Stati membri affinché rafforzino i rispettivi fondamenti economici e finanziari, in coerenza con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE.

Tutto ciò ha riportato alla luce il nodo delle possibili condizionalità macroeconomiche, se non nella fase di accesso alla linea di credito, quantomeno in chiave prospettica, vale a dire quando la necessità di ridurre il rapporto debito/Pil potrebbe indurre a richiedere l'attuazione di riforme strutturali basate sul taglio della spesa sociale¹²⁴. Le procedure di sorveglianza rafforzata di cui al Regolamento (UE) n. 472/2013 consentono infatti di modificare in corso d'opera le condizioni del prestito, imponendo misure che, a seconda della gravità delle difficoltà finanziarie incontrate dallo Stato debitore durante il percorso di rientro, possono sfociare in «un programma completo di aggiustamento macroeconomico subordinato a condizioni politiche rigorose» (cfr. art. 7, par. 3 e par. 5, Trattato MES). La bassa legittimazione democratica del MES, dovuta alla sua collocazione al di fuori dell'assetto istituzionale dell'Unione, non esclude la possibilità di «colpi di mano», atteso che il meccanismo di ponderazione dei voti in seno al Consiglio dei governatori premia gli Stati economicamente più forti, cioè quelli che hanno sottoscritto le maggiori quote di capitale dell'organismo di finanziamento e che, di conseguenza, hanno più interesse a garantirsi (cfr. art.

¹²³ Cfr. R. MORESE, La condizionalità che fa bene, in NL, 16.6.2020.

¹²⁴ Cfr. M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*, in *www.lacostituzione.info*, 10.5.2020 e, degli stessi autori, *Le ragioni di un rotondo NO al MES*, *ivi*, 3.4.2020; in senso analogo S. FASSINA, *La trappola nel Mes. M5S, resistete*, in <https://www.huffingtonpost.it/>, 9.5.2020.

4, par. 7, Trattato MES).

Ad ogni modo, le ambiguità generate dal testo approvato dall'Eurogruppo sono state fugate da una lettera di intenti formalizzata dal vicepresidente della Commissione Ue, Valdis Dombrovskis, e dal commissario europeo all'Economia, Paolo Gentiloni¹²⁵. Nel documento si chiarisce che, alla luce della natura specifica e temporanea del *pandemic crisis support*, la Commissione non attiverà programmi di riaggiustamento macroeconomico, né richiederà correzioni aggiuntive dei conti pubblici (cfr. art. 3, par. 3 e 4, art. 4, art. 7, e art. 14, par. 2, Regolamento (UE), n. 473/2013). Per le stesse ragioni, non troveranno applicazione le procedure di controllo riguardanti difficoltà strutturali interne (art. 3, par. 7), mentre il monitoraggio interno avrà ad oggetto soltanto l'effettiva rispondenza della spesa rispetto alle previste finalità sanitarie, attraverso le ordinarie missioni in loco effettuate dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo. Per ragioni di certezza del diritto, l'esecutivo europeo si è altresì impegnato a emendare il proprio Regolamento delegato (UE) n. 877/2013 [che integra il regolamento (UE) n. 473/2013], adeguando alle caratteristiche del *Pandemic crisis support* la tipologia di informazioni che possono essere richieste agli Stati dell'eurozona per correggere e porre tempestivamente rimedio alle situazioni di disavanzo eccessivo.

Di fronte alla solennità di un simile impegno, è difficile immaginare che il MES sanitario si riveli un percorso disseminato di trappole. È vero che l'insieme delle dichiarazioni formulate dagli organismi europei appartiene al campo della *soft law*, ma non sembra che l'impegno politico preso dall'Unione in un momento di eccezionale gravità possa essere ritrattato nel prossimo futuro, tradendo il principio di leale collaborazione e le prospettive di recupero dei paesi che su di esso abbiano deciso di riporre affidamento.

Beninteso, sarebbe stato preferibile se l'ossatura giuridica del *Pandemic crisis support* fosse stata trasfusa in un apposito Regolamento europeo – come accaduto per SURE (cfr. *infra* § 4.3) – ovvero all'interno del medesimo Trattato istitutivo del MES, all'uopo modificato attraverso la procedura d'urgenza attuabile in caso di minaccia alla sostenibilità economica e finanziaria della zona euro¹²⁶. Ma è verosimile che sulla scelta di non percorrere tale via abbia pesato la difficoltà di emendare la filosofia di fondo del Trattato, come dimostrato dal naufragio dei tentativi di rinegoziazione verificatisi nel corso del 2019¹²⁷.

Ad ogni modo, di fronte all'impegno di spesa che le economie nazionali stanno sostenendo per distribuire aiuti e garanzie di *welfare* alla popolazione, l'assistenza fornita dal MES permetterebbe di disporre di una dotazione economica aggiuntiva da impegnare per la ristrutturazione della sanità pubblica, intervenendo sugli anelli mostratisi più deboli durante la gestione dell'emergenza epidemiologica, come la medicina territoriale e di base o il sistema dell'assistenza residenziale agli anziani.

¹²⁵ Il testo è reperibile in <https://www.consilium.europa.eu/media/43823/letter-to-peg.pdf>. Cfr. nella stessa direzione, anche l'intervista di F. FUBINI al presidente del MES, Klaus Regling, «Prestito? Per l'Italia non sarà un'altra Grecia. Coronabond, serve tempo», in *Corriere della Sera*, 19.4.2020.

¹²⁶ Cfr. l'art. 4, par. 4 del Trattato MES, che autorizza l'adozione di una decisione di comune accordo tra il consiglio dei governatori e il consiglio di amministrazione, con una maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi, ferma restando la successiva ratifica da parte dei singoli ordinamenti nazionali.

¹²⁷ Sulle prospettive di revisione del Trattato, cfr. L. GIANNITI, *La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell'eurozona*, in *DP*, 2020, 305 ss.

Nel discorso pubblico si è altresì ipotizzato che un MES senza condizionalità rigorose potrebbe approdare nelle aule giudiziarie, coinvolgendo la Corte di giustizia o le Corti costituzionali nazionali nella difficile verifica della sua compatibilità con l'art. 136, par. 3, TFUE, che non consente rinunce alla logica conformativa.

L'esperienza insegna che questa possibilità non può essere esclusa, anche se va detto che l'assetto di interessi che emerge dalla risposta europea alla crisi da coronavirus è fortemente diverso da quello consolidatosi durante la crisi finanziaria dello scorso decennio.

La condizionalità soft avvantaggia gli Stati più fragili, che non avranno alcun interesse a ricorrere direttamente alla Corte Ue per censurare le decisioni del Consiglio dei governatori, avvalendosi della clausola compromissoria di cui all'art. 37 del Trattato MES. Lo stesso può dirsi in relazione alla posizione degli altri partner, per i quali l'eventuale impugnazione dell'intervento del MES deliberato con il loro specifico concorso equivarrebbe a venire *contra factum proprium*¹²⁸.

Resta la possibilità che qualche Corte costituzionale «tiri il guinzaglio»¹²⁹, ritenendo che l'assenza di condizionalità rigorose possa nuocere agli interessi economico finanziari nazionali, così come inverte nelle carte fondamentali dei relativi Stati membri. Sotto questo profilo, tuttavia, va detto che i Paesi più intransigenti rispetto alle iniziative di salvataggio delle economie meno virtuose hanno già validato in sede parlamentare il *Pandemic crisis support* (su tutti Germania, Austria, Olanda, e Finlandia)¹³⁰. Il che, se non altro, sembra rendere meno probabile che le loro alte Corti possano censurare il meccanismo di finanziamento sotto il profilo della sua mancata sottoposizione al pieno controllo democratico dei rappresentanti del popolo, così come invece accaduto in relazione ai programmi di *quantitative easing* varati dalla BCE (cfr. *amplius* § 6).

4.3. SURE: un trampolino di lancio verso uno schema generale europeo contro la disoccupazione?

Di una fisionomia giuridica ben definita è invece dotato lo strumento di supporto temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione, meglio conosciuto come SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)¹³¹. Su questo versante, il Consiglio europeo ha raggiunto rapidamente la necessaria unanimità, approvando già nello scorso mese di maggio il Regolamento (UE) 2020/672, che ne contiene la disciplina generale.

A differenza del MES sanitario, la misura in esame è integrata all'interno del diritto UE. La sua base giuridica va rinvenuta nell'intero art. 122, TFUE, laddove si intrecciano elementi di solidarietà transnazionale e sovranazionale¹³². L'accesso al fondo è subordinato all'accertamento che nello Stato richiedente sia stato registrato un incremento «repentino e severo» della spesa per gli

¹²⁸ In questo senso R. GAROFOLI, *Mes o non Mes? Un profilo giuridico*, in www.irpa.eu.

¹²⁹ Cfr. S. CASSESE, *Il guinzaglio tedesco*, in *Il Foglio*, 19.5.2020.

¹³⁰ Lo ricorda ancora R. GAROFOLI, *Mes o non Mes? Un profilo giuridico*, cit.

¹³¹ Per un primo commento cfr. S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta «cassa integrazione europea»*, in *RDSS*, 2020, 421 ss.; P.A. VARESI, *SURE: uno strumento dell'UE per mitigare i rischi di disoccupazione*, in *Quotidiano Ipsos*, 16.5.2020; 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.org*, 9.4.2020; S. 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*, *ivi*, 5.4.2020.

¹³² Cfr. M. CILENTO, A. LIMARDO, *Ripensare le politiche del lavoro al tempo del SURE*, *WP ADAPT*, 12/2020, precisano che il primo paragrafo rileva per attivare la componente delle garanzie che sostengono il SURE, mentre il secondo paragrafo è rilevante per la sua componente di prestito ai paesi membri.

interventi di sostegno al reddito, la quale deve essere riconducibile alla pandemia ed essere stata impegnata o almeno programmata dal primo febbraio 2020 (cfr. artt. 2 e 3).

Si tratta quindi di un prestito finalizzato a sostenere la spesa generata dalle misure contro la disoccupazione adottate nei singoli Stati membri durante lo stato di emergenza. Il raggio di applicazione è estremamente flessibile, poiché l'istituto offre copertura anche ai costi indiretti della crisi occupazionale. Il Regolamento consente infatti di impiegare le risorse ricevute, oltre che per il rafforzamento degli ammortizzatori sociali, anche per le spese relative alla tutela della salute nei luoghi di lavoro, in un'ottica legata alla prevenzione dei rischi professionali (cfr. art. 1). La medesima filosofia inclusiva si ritrova nella scelta di comprendere tra i beneficiari finali dell'assistenza anche i lavoratori autonomi, sia per i regimi sostitutivi del reddito, sia per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro (cfr. art. 1, par. 2). In questo modo, gli Stati potranno godere della speciale copertura finanziaria di SURE anche per far fronte alle indennità eventualmente erogate ai lavoratori indipendenti che abbiano subito un calo di fatturato per effetto della crisi.

Sin dal primo considerando, il Regolamento riconduce l'intervento allo «spirito di solidarietà tra Stati membri» ma al riguardo va ribadito quanto già detto in generale a proposito delle altre misure di assistenza finanziaria contenute nel primo pacchetto europeo di risposta all'emergenza. La natura giuridica di SURE è infatti quella di un meccanismo di cofinanziamento che potrà integrare i costi degli schemi nazionali di sostegno al reddito (come la cassa integrazione italiana), permettendo alle imprese in difficoltà economiche di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro e accedere all'integrazione dei salari per le ore non lavorate. In sostanza, la Commissione emetterà obbligazioni per conto dell'Unione al fine di raccogliere denaro sul mercato dei capitali o presso le istituzioni finanziarie dei mercati internazionali, e i costi del finanziamento saranno ottimizzati grazie all'elevata reputazione creditizia dell'Unione. Quest'ultima metterà poi a disposizione degli Stati membri richiedenti la liquidità necessaria a sostenere la spesa a tutela dell'occupazione.

Il principale vantaggio dello strumento consiste dunque nello *spread* tra il costo di finanziamento ottenuto sui mercati dalla Commissione e quello che ciascuno Stato affronterebbe emettendo titoli sul mercato nazionale, secondo un meccanismo che lo accomuna al MES sanitario, anche per quanto riguarda la vantaggiosità del tasso di rimborso.

Le principali criticità attengono invece alla adeguatezza dello stanziamento economico e ai tempi della sua effettiva disponibilità.

La dotazione complessiva del fondo, pari a cento miliardi di euro, rischia di rivelarsi esigua rispetto al fabbisogno di spesa per gli interventi di sostegno al mercato del lavoro, al punto che si è anche paventata la possibilità di un'incapienza già al momento della messa a disposizione delle risorse¹³³.

D'altra parte, l'art. 12 del Regolamento prevede che l'assistenza sarà attivata solo dopo che gli Stati richiedenti avranno contribuito allo strumento attraverso garanzie che rappresentino almeno il 25 % dell'importo massimo del fondo (cioè 25 miliardi di euro). Il sistema di prestiti si regge infatti su garanzie solidali, irrevocabili e incondizionate, che gli Stati membri sono tenuti a

¹³³ Cfr. M. CILENTO, A. LIMARDO, *Ripensare le politiche del lavoro al tempo del SURE*, cit., 11.

fornire «a semplice richiesta», in proporzione al loro peso sul Reddito Nazionale Lordo dell'Unione (cfr. art. 11). Ne consegue che, fino a quando non saranno versate queste garanzie, non potrà essere erogata alcuna somma, con un potenziale pregiudizio alla funzionalità dello strumento, il cui scopo è essenzialmente quello di tamponare nell'immediato la scossa occupazionale prodotta dal Covid-19.

A differenza del MES, l'accesso ai fondi potrà avvenire anche in misura superiore al valore delle garanzie prestate, ancorché sia prevista una regola prudenziale che limita al 60% dell'importo massimo erogabile la quota di prestiti concessi ai tre Stati membri che ricevono l'importo maggiore.

Il contributo collettivo serve a proteggere il bilancio dell'Unione contro il rischio che i prestiti non vengano rimborsati da parte di uno o più beneficiari, e a tal fine è prevista una clausola di salvaguardia che consente alla Commissione di attivare garanzie aggiuntive presso altri Stati membri nel caso in cui uno di questi non sia in grado di onorare, in tutto o in parte, l'attivazione a tempo debito. Tutto ciò, comunque, non determina alcuna mutualizzazione del debito, giacché sullo Stato insolvente continua a gravare la responsabilità del rimborso (art. 11, par. 4)¹³⁴.

Resta dunque fermo un impianto obbligazionario che accolla i rischi dell'insolvenza ai bilanci degli Stati membri e non a quello dell'Unione, sulla falsariga di quanto previsto dai meccanismi di assistenza finanziari antesignani del MES, come l'European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)¹³⁵. Il che allontana lo strumento dalla fisionomia, ben più ambiziosa, dello schema assicurativo contro la disoccupazione involontaria proposto dalla Commissione europea alcuni anni addietro, per sostenere su basi più autenticamente redistributive i Paesi colpiti da shock esogeni¹³⁶. È stato ricordato che la possibilità di trasferire sul budget europeo uno strumento che operi in via permanente non richiede necessariamente la modifica dei Trattati¹³⁷. Questi ultimi possiedono sufficiente elasticità per intervenire mediante il processo di legislazione ordinaria, evitando di incorrere nella trappola dell'unanimità per la votazione in Consiglio.

L'auspicio per il futuro è che SURE possa divenire la piattaforma di riferimento su cui costruire un nuovo Fondo europeo di contrasto alla disoccupazione, dal carattere permanente e a gestione diretta da parte dell'Unione. Anche su questo versante, la Commissione europea si è impegnata ad accelerare l'elaborazione di una apposita proposta legislativa.

5. Il Pandemic emergency purchase programme della BCE.

Al di là di quanto previsto nel quadro di risposta economica, non vi è dubbio che, per il momento, la capacità di spesa governativa dei paesi dell'Unione sia primariamente assicurata dalle

¹³⁴ Al riguardo, è espressamente stabilito che «i contributi aggiuntivi degli altri Stati membri sono rimborsati ricorrendo agli importi che la Commissione ha recuperato dallo Stato membro in questione».

¹³⁵ Cfr. S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri...* cit., 424.

¹³⁶ Cfr. G. SCHMID, *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*, *Opinion paper Ose*, n. 20/2019, in www.ose.be.

¹³⁷ In particolare R. BARATTA, *il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione Europea?*, individua come base l'art. 175, comma 3, TFUE, che consente all'Unione di adottare *azioni specifiche* per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, con la procedura legislativa ordinaria; S. BOLOGNA, M. FAIOLI, *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione*, in *RDSS*, 2017, 29 ss., richiamano l'art. 136 TFUE. L'iniziativa potrebbe essere sostenuta dalle disposizioni in tema di solidarietà del capo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e da quelle in tema di protezione sociale e inclusione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

operazioni non convenzionali di politica monetaria poste in essere dalla BCE. La sostenibilità del debito pubblico dei Paesi più colpiti dal Coronavirus si regge infatti sulle politiche espansive che il banchiere centrale ha intrapreso per consentire il finanziamento nazionale del deficit aggiuntivo e impedire la speculazione sui sistemi maggiormente sotto pressione.

Con la Decisione (UE) 2020/440, la BCE ha lanciato un nuovo ciclo di quantitative easing rafforzato e selettivo, tramite il quale il sistema europeo delle banche centrali si è impegnato nell'acquisto massivo di titoli di debito pubblico e del settore privato per immettere liquidità nei mercati finanziari nazionali e tenere basso il tasso di interesse, affinché investimenti e consumi possano ripartire.

Si tratta del *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP)¹³⁸, espressamente finalizzato a facilitare l'erogazione del credito nell'area euro e a rendere più accessibili le condizioni di finanziamento di famiglie e imprese, in coerenza con l'obiettivo principale della BCE di mantenere la stabilità dei prezzi ai sensi dell'art. 127, paragrafo 1 TFUE (cioè la convergenza dell'inflazione verso livelli inferiori ma prossimi al 2 % nel medio termine). Il PEPP si affianca al più generale *Asset Purchase Programme* introdotto durante la stagione di crisi dei debiti sovrani e la cui espressione paradigmatica è costituita dal *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) avviato nel 2015. Prima di allora, la BCE aveva annunciato lanciato le operazioni non convenzionali con la decisione del 6 settembre 2012 sulle *Outright Monetary Transactions* (OMT), ovvero un programma mirato di acquisto titoli del debito pubblico sul mercato secondario senza alcun limite prefissato e subordinato all'accettazione delle condizionalità del MES, che ha prodotto la rapida riduzione dei differenziali di rendimento dei titoli emessi dai diversi paesi grazie al solo effetto annuncio sui mercati¹³⁹.

Il nuovo PEEP si distingue dai suoi predecessori per la temporaneità, avendo una portata applicativa limitata «agli effetti generati da una crisi economica specifica, straordinaria e acuta, che potrebbe compromettere il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria» (così il *considerando* n. 3 della Decisione (UE) 2020/440).

Proprio perché collocato nel contesto di circostanze eccezionali e in rapida evoluzione, il Consiglio della BCE ha deliberato un elevato grado di flessibilità nella composizione degli acquisti, discostandosi dai precedenti programmi di *quantitative easing* attraverso l'espressa precisazione per cui questi ultimi «saranno effettuati nella misura ritenuta necessaria e proporzionata» all'assolvimento della funzione di stabilizzatore dell'Eurosistema che grava sull'istituto (cfr. art. 3). A tal fine, sono stati temperati i principali vincoli che i precedenti programmi di acquisto di titoli di Stato avevano previsto a garanzia del rispetto del meccanismo concorrenziale dei tassi di interesse nel mercato dei capitali, e che la Corte di Giustizia aveva altrettanto valorizzato per

¹³⁸ Cfr. Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020, su un *Programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica*, (BCE/2020/17).

¹³⁹ Cfr. S. CAFARO, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di) *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area dell'euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, 49 ss.

dichiararne la loro compatibilità con il divieto di facilitazione creditizia di cui all'art. 123 TFUE¹⁴⁰.

Vengono così sospesi sia il «*blackout period*» durante il quale non possono essere effettuati acquisti di titoli pubblici¹⁴¹, sia il divieto di acquistare per ciascun titolo più del 33 per cento del valore totale dell'emissione, sia quello di detenere titoli che superino complessivamente il 33 per cento del debito pubblico in circolazione di ciascun paese. L'innovazione più significativa è però costituita dall'allentamento del criterio di riparto degli acquisti in base alla regola del «*capital key*» (ovvero la quota del capitale della BCE detenuta da ciascuna banca centrale nazionale), che permetterà apposite fluttuazioni nella distribuzione dei flussi di acquisto, tenendo sotto controllo gli *spread*¹⁴².

6. Segue: i programmi di *quantitative easing* nel dialogo tra le alte Corti.

L'azione della BCE si conferma ancora una volta indispensabile per il salvataggio della moneta unica, giacché supplisce di fatto ai limiti di capienza del bilancio europeo e all'assenza di una politica fiscale ed economica sovranazionale. La sua sistematica discesa in campo nei momenti di crisi, attraverso il ricorso sempre più frequente alle operazioni non convenzionali di politica monetaria, ha tuttavia messo in evidenza i limiti di fondo del processo di integrazione europea, tutt'oggi basato su «una moneta senza Stato»¹⁴³.

A differenza degli schemi di intervento previsti negli ordinamenti federali, il meccanismo di trasmissione della politica monetaria che regola i trasferimenti intra-europei non consente la monetizzazione del debito da parte delle banche centrali¹⁴⁴. Il già richiamato art. 123 TFUE impedisce alla BCE di elargire un credito diretto agli Stati membri dell'eurozona, sicché il suo ruolo è

¹⁴⁰ Cfr. Cgue 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*. La sentenza è intervenuta in seguito al rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale federale tedesca, secondo cui l'OMT sarebbe stato un atto indipendente di politica economica, che travalica i poteri della BCE, generando un effetto equivalente a quello dell'acquisto diretto di titoli di Stato sui mercati primari. Per un ampio commento, oltre a F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, cit., 723 ss.; L.F. PACE, *The OMT case, the "intergovernmental drift" of the Eurozone crisis and the (inevitable) rectification of the BVerfG jurisprudence in light of the ECJ's Gauweiler judgment*, in *DUE*, 2017, 155 ss. Cfr. altresì Cgue 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Heinrich Weiss*, con cui la Corte ha legittimato anche il successivo PSPP, disattendendo anche in questo caso l'analoga questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale costituzionale tedesco. Al riguardo si v. M. DAWSON, A. BOBIC, *Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *CMLR*, 2019, 1005 ss.; J.V. LOUIS, *Gauweiler bis?*, in *Journal de droit europeen*, 2019, 49 ss.; M. VAN DER SLUIS, *Similar, Therefore Different: Judicial Review of Another Unconventional Monetary Policy in Weiss (C-493/17)*, in *Legal issues of economic integration*, 2019, 263 ss.

¹⁴¹ Cfr. Decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea, del 4 marzo 2015, su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (BCE/2015/10).

¹⁴² Sebbene una dichiarazione della prima ora di Christine Lagarde avessero improvvidamente escluso che tra i compiti della BCE vi fosse quello di ridurre gli spread, gli effetti del PEEP non potevano che andare – fortunatamente – in quella direzione. Non a caso, dopo il crollo delle borse europee legato agli effetti di tale dichiarazione, il registro comunicativo della presidente della BCE è radicalmente mutato, così come si evince dai contenuti della conferenza stampa del 12 marzo 2020, dove si annuncia che l'istituto farà quanto necessario per evitare la frammentazione della zona euro. Per un riepilogo della vicenda cfr. L. LIONELLO, *La Bce nella tempesta della crisi sanitaria*, in *Sidiblog.org*, 28.3.2020.

¹⁴³ Cfr. G.F. MANCINI, *L'euro: una moneta in cerca di uno Stato*, in *Id*, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna, 2004, 99 ss.

¹⁴⁴ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Il nuovo Quantitative Easing della BCE e l'ombra del Tribunale costituzionale tedesco sui negoziati europei per uscire dalla crisi*, in *www.lacostituzione.info*, 21.4.2020, che cita gli esempi della FED statunitense, ma anche della Bank of England e della Bank of Japan. Cfr. altresì O. CHESSA, *Il Recovery Fund: ovvero, come l'Eurozona può schivare il divieto di monetizzare il disavanzo di bilancio*, *ivi*, 26.4.2020.

equiparato a quello di un qualsiasi investitore sui mercati secondari. Come precisato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Gauweiler*, ciò significa che «gli Stati membri non possono determinare la loro politica di bilancio basandosi sulla certezza del futuro riacquisto, da parte del SEBC, dei titoli del loro debito pubblico sui mercati secondari», né possono contare sul fatto che il SEBC abbia la possibilità di conservare i titoli acquistati fino alla loro scadenza, perché quest'ultimo ha facoltà «di rivendere in qualsiasi momento i titoli acquistati»¹⁴⁵. In sostanza, le conseguenze del ritiro di tali titoli dai mercati sono solo temporanee, per cui nessuno Stato può «dormire sonni tranquilli»: i programmi della BCE non permettono a questi ultimi «di essere tutelati di fronte alle conseguenze che può avere, al riguardo, l'evoluzione della loro situazione macroeconomica o di bilancio»¹⁴⁶. Il che è un monito ai paesi che non hanno i conti in ordine, per i quali si ripropone il consueto interrogativo sul come finanziare il disavanzo pubblico una volta che sarà passata la bufera.

In secondo luogo, è noto che i programmi di *quantitative easing* sono tradizionalmente avversati dai sistemi più forti – Germania in testa – proprio perché sospettati di influenzare la politica economica e le responsabilità fiscali di competenza degli Stati membri, generando indirettamente effetti redistributivi.

La lunga battaglia ingaggiata dalla Corte costituzionale tedesca con la Corte di Giustizia, il cui epilogo è al momento rappresentato dalla sentenza del tribunale federale di *Karlsruhe* del 5 maggio 2020¹⁴⁷, ha mostrato come il dialogo fra le Corti possa sfociare in momenti di estrema tensione – ove non di vera e propria rottura – quando ad essere in gioco è l'equilibrio tra poteri delle istituzioni europee e principi fondamentali degli Stati membri.

La pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* ha infatti censurato il precedente *Public Sector Asset Purchase Programme* (PSPP) – già dichiarato legittimo dai giudici di Lussemburgo con la sentenza *Weiss*¹⁴⁸ – poiché la BCE non avrebbe dimostrato di aver rispettato il principio di proporzionalità fra costi e benefici del programma, sconfinando con la sua azione nel campo della politica economica e, conseguentemente, andando oltre il suo mandato di politica monetaria¹⁴⁹. Secondo la Corte tedesca, gli acquisti condotti nell'ambito del PSPP avrebbero prodotto effetti sull'economia reale, privilegiando gli interessi di alcuni paesi a discapito di quelli della Germania. Più in particolare, il costo del rifinanziamento del debito pubblico sarebbe stato alterato a vantaggio degli Stati meno virtuosi, e ciò avrebbe prodotto una serie di effetti indesiderati, quali la sopravvivenza di imprese incapaci di realizzare livelli minimi di redditività, l'alterazione del rendimento di alcune forme di risparmio e la creazione di possibili bolle immobiliari.

¹⁴⁵ Cfr. Cgue 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, cit., punti 113 e 117.

¹⁴⁶ *Ibidem*, punto 114.

¹⁴⁷ Cfr. BVerfG, *Zweiter Senat*, 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15.

¹⁴⁸ Cfr. Cgue 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Heinrich Weiss*, cit.

¹⁴⁹ Su cui cfr., senza pretesa di completezza, M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in <https://verfassungsblog.de>, 6.5.2020; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, in *Sidiblog.org*, 14.5.2020; G. ROSOLILLO, *Il monito della corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, *ivi*, 19.5.2020. All'approfondimento della pronuncia è stato altresì dedicato il *Webinar* del 5.6.2020, *Diritto debito ed emergenza nell'Unione Europea dopo la sentenza dalla Corte Costituzionale Federale Tedesca*, coordinato da G.G. BALANDI, con interventi di M. BARBERA, O. CHESSA, M. ORTINO.

Sul banco degli imputati vengono così chiamate sia la BCE sia la Corte di Giustizia¹⁵⁰.

Alla prima viene addebitato di non essere stata neutrale nel combattere la deflazione e di aver quindi miscelato la politica monetaria (di esclusiva competenza UE ex art. 3 par. 1, lett. c, TFUE) con quella economica (tuttora appannaggio degli Stati membri ex art. 5 TFUE, che attribuisce al Consiglio un potere di coordinamento). L'azione della BCE viene considerata *ultra vires*, poiché sostenuta da decisioni politiche sulle quale i cittadini tedeschi non hanno esercitato il necessario controllo democratico attraverso i propri rappresentanti in Parlamento¹⁵¹.

Alla seconda, che costituisce il «vero bersaglio» dei giudici di *Karlsruhe*¹⁵², viene invece imputato di non aver verificato adeguatamente il rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 5 TUE, legittimando le scelte di politica monetaria espansiva attuate dalla BCE (e i conseguenti effetti pregiudizievoli sul risparmio e sul bilancio pubblico tedesco) attraverso un approccio auto-conservativo e di sostanziale tolleranza verso le scelte adottate per il salvataggio degli Stati maggiormente esposti.

La sentenza del Tribunale federale tedesco è stata considerata un atto di ribellione contro l'architettura istituzionale dell'UE, poiché ha sostanzialmente espropriato la Corte di giustizia della prerogativa, riconosciuta dall'art. 19, par. 1, TUE, di esercitare il controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle istituzioni europee¹⁵³.

Invero, la dialettica fra le alte Corti non è una novità, né lo sono le occasioni di contrasto¹⁵⁴. Tuttavia, anche nei momenti di maggior frizione, il confronto si è generalmente svolto all'insegna della reciproca volontà delle giurisdizioni superiori di ricordare il pluralismo costituzionale con il processo di convergenza europeo.

Nell'esperienza della crisi dello scorso decennio, ad esempio, le Corti costituzionali nazionali hanno rappresentato l'ultima frontiera contro l'estremizzazione delle politiche di austerità e le loro ricadute sulla spesa sociale¹⁵⁵. In tale contesto, il dialogo fra le Corti è riuscito a garantire un

¹⁵⁰ Cfr. G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *DUE*, 2020, 11.5.2020.

¹⁵¹ Il che costituisce una violazione del principio delle competenze di attribuzione, che si riflette a sua volta in una lesione dei principi di democrazia e sovranità accolti nella Costituzione tedesca. Per questo motivo, la Corte ha chiesto alla BCE di giustificare il suo operato e di dimostrare di aver rispettato il principio di proporzionalità, indicando un termine di tre mesi e ordinando alla *Bundesbank*, di ritirarsi dal programma PSPP e di presentare un piano per la vendita dei titoli in portafoglio.

¹⁵² Cfr. S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione Europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *Sidiblog.org*, 8.5.2020.

¹⁵³ Cfr. F. FABBRINI, *Eurozona e diritto dell'Unione: verso la battaglia decisiva*, in *www.csfederalismo.it*, 6.5.2020; M. MADURO, *Si può disinnescare la bomba della sentenza tedesca*, in *Lavoce.info*, 18.5.2020; P. MANZINI, *Dalla Corte tedesca un bicchiere di veleno per la Ue*, *ivi*, 8.5.2020. Va peraltro segnalato che, dopo la pubblicazione della sentenza, la Commissione ha minacciato l'apertura di una procedura di infrazione contro la Germania, mentre la Corte di Giustizia ha pubblicato un comunicato in cui precisa di essere l'unico organo giurisdizionale abilitato a constatare che un atto di un'istituzione dell'Unione è contrario al diritto dell'Unione.

¹⁵⁴ In merito è stato diffusamente evocato il noto caso *Taricco*. Cfr. M. CASTELLANETA, *Bundesverfassungsgericht contro la Corte UE o contro l'Europa? A margine della sentenza della Corte costituzionale tedesca sulle misure di acquisto di titoli di Stato volute dalla Banca centrale europea*, in *Giustiziainsieme.it*, 9.5.2020.

¹⁵⁵ Cfr. A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *RDSS*, 2017, 3 ss.; M. D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LD*, 2018, 93 ss.; S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 2017, I, 347 ss.; C. FASONE, *Constitutional courts facing the euro crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, in *EUI Working Paper MWP*, 25/2014; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *QC*, 2017, 73.

equo funzionamento dei rapporti tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo, operando come elemento di riconciliazione tra gli obblighi imposti dai programmi di assistenza finanziaria e la tutela dei diritti sociali fondamentali. Il principio di solidarietà è sceso più volte in campo per evitare una deriva in cui gli obiettivi macroeconomici venissero considerati un «super valore», operando come limite alle politiche volte ad anteporre le esigenze dell'unione economica e monetaria alla salvaguardia delle garanzie nazionali di *welfare*¹⁵⁶. A questo indirizzo appartengono le pronunce del giudice delle leggi portoghese sul taglio delle pensioni e delle indennità di disoccupazione e malattia¹⁵⁷, nonché quelle della Consulta italiana che, seppur con esiti non sempre uniformi, hanno frapposto il principio di solidarietà distributiva agli interventi in materia previdenziale dettati da esigenze di sostenibilità finanziaria¹⁵⁸. Alla Corte costituzionale italiana si devono altresì le note sentenze in tema di servizi sociali, nelle quali è stato chiaramente affermato che il rispetto dei vincoli di finanza non può comprimere il nucleo minimo del diritto costituzionale all'assistenza, privandolo della doverosa erogazione delle prestazioni minime per far posto agli equilibri di bilancio¹⁵⁹.

Il punto nodale è che, a differenza di questi precedenti, la sentenza della Corte costituzionale tedesca delinea un quadro di relazioni tra democrazie nazionali e diritto UE molto diverso. E ciò perché non si limita a rimettere in discussione l'interpretazione che la Cgue ha offerto in relazione a diritti fondamentali previsti dalla costituzione tedesca, ma ritiene direttamente tale interpretazione non vincolante per gli organi pubblici nazionali, perché lesiva delle stesse garanzie democratiche dettate dalla *Grundgesets*. In sostanza, il Tribunale di *Karlsruhe* estremizza lo spazio dei «controlimiti», utilizzandoli per sottoporre al controllo giurisdizionale interno gli atti delle istituzioni europee ed affermare che il pronunciamento di Lussemburgo «*has no binding force in Germany*».

Al di là delle crepe che potrebbero intaccare il primato del diritto eurounitario, non v'è dubbio che il *dictum* dei giudici di *Karlsruhe* possa ripercuotersi anche sul nuovo *Pandemic emergency purchase programme* (Pepp), compromettendone l'efficacia sul piano politico, ancor prima che su quello giuridico. Sebbene la decisione non riguardi il programma di emergenza, il messaggio lanciato dal giudice delle leggi tedesco è dotato di un tempismo preoccupante, poiché irrompe in un momento storico in cui il risveglio dei sentimenti nazionalisti mette in discussione la già fragile

¹⁵⁶ Cfr. L. ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, cit., 20.

¹⁵⁷ Cfr. Corte cost. 5 aprile 2013, n. 187 e Corte cost. 19 dicembre 2013, n. 862, su cui G. COHELO, P. C. DE SOUSA, «*La morte dei mille tagli*». Nota sulla decisione della Corte costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2013, 527 ss.; A. MONTEIRO FERNANDES, *L'austerità e l'«uguaglianza proporzionale»*. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese, in *LD*, 2013, 339 ss.; A. CIAMMARICONI, A. ORRÙ, *La giurisprudenza costituzionale del Tribunal Constitucional portoghese nel biennio 2015-2016*, in *GC*, 2017, 2217 ss.

¹⁵⁸ Cfr. Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70, su cui M. D'ONGHIA, *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti) ... ai fatti (dichiarazione di illegittimità)*, in *RDSS*, 2015, 31 ss.; D. GAROFALO, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *LG*, 2015, 680 ss.; Corte cost. 5 luglio 2016, n. 173, in *RIDL*, 2017, II, 186, con nota di L. TASCHINI, *Solidarietà ed equilibrio di bilancio al tempo della crisi economica. Riflessioni a margine delle sentenze 173 e 174 del 2016 della Corte costituzionale*; Corte cost. 1 dicembre 2017, n. 250, in *www.federalismi.it*, 3/2018, con nota di M. FAIOLI, *Relazione a-technica tra art. 38 Cost. e art. 36 Cost. Pensioni, adeguamento automatico e equilibrio di bilancio*.

¹⁵⁹ Cfr. Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275. Per un commento cfr. R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Regioni*, 2017, 593 ss.; M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *DA*, 2018, 587 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *federalismi.it*, 2017, 105 ss.

stabilità dell'edificio europeo.

Ciò crea un duplice ordine di rischi. Il primo riguarda la possibilità che il PEEP venga contestato sotto i due profili della proporzionalità e della stessa compatibilità con il divieto di finanziamento monetario agli Stati stabilita dall'art. 123, par. 1, TFUE. Come si è detto, la BCE acquisterà titoli pubblici e privati a condizioni temporaneamente più flessibili di quelle ordinarie, e sarà dunque inevitabile l'innescarsi di una dinamica compensativa che permetterà ai Paesi con debiti pubblici più alti di rifinanziarsi a un costo più basso. L'allentamento dei vincoli al *quantitative easing* ha il fine dichiarato di sostenere le economie più colpite dagli effetti della crisi, e ciò potrebbe rilanciare le istanze di verifica sulla proporzionalità dell'iniziativa e sul suo carattere penalizzante per gli Stati con un elevato *surplus* della bilancia commerciale.

Inoltre, il nuovo programma non ripropone le tradizionali limitazioni a garanzia del perseguimento di politiche di bilancio sane da parte degli Stati membri (acquisti della banca centrale nazionale in misura proporzionale al capitale partecipato della BCE, divieto di acquisto oltre il 33% dei titoli in circolazione, *rating* adeguato dei titoli acquistati). La temporanea sterilizzazione di tali cautele costituisce uno degli aspetti più delicati del PEEP, tenuto conto che la Corte tedesca ha espressamente elevato queste ultime a condizione necessaria per dichiarare la conformità del precedente PSPP all'art. 123 TFUE. Il dubbio che l'attuale *quantitative easing* non contenga deterrenti al *moral hazard*, aggirando il divieto di assistenza finanziaria diretta, potrebbe dunque riproporsi *a fortiori*, anche se va detto che il rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 123 TFUE va valutato alla luce dello specifico contesto economico in cui si colloca il PEEP, che è assai diverso da quelli precedenti¹⁶⁰.

Il secondo rischio, di carattere più generale, attiene all'innescarsi di una reazione a catena che coinvolga le Corti superiori di altri Stati membri, e specialmente di quelli a vocazione sovranista, per i quali il precedente tedesco potrebbe fare da trampolino per frammentare l'edificio europeo¹⁶¹. Ciò potrebbe verificarsi soprattutto nei paesi già richiamati dalla Corte di giustizia per il mancato rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto¹⁶², dove la tentazione di ribellarsi al primato del diritto UE, rifiutando di applicare il diritto europeo così come interpretato dai giudici di Lussemburgo, potrebbe rappresentare una formidabile mossa politica per veicolare i sentimenti euroscettici.

Ad ogni modo, al netto delle critiche che possono essere rivolte alla pretesa dei giudici costituzionali tedeschi di controllare la legittimità di atti dell'Unione, non può essere sottaciuto come la sentenza di *Karlsruhe* abbia portato alle estreme conseguenze il modello teorico che sorregge l'UEM, svelando l'intrinseca fallacia del principio di neutralità della politica monetaria. La corte tedesca non ha tutti i torti nell'imputare ai giudici europei una qualche forma di compiacenza nella valutazione di proporzionalità dei programmi di acquisto della BCE, poiché, in effetti, le scelte di natura tecnico-discrezionale prese dal sistema indipendente delle banche centrali sono state

¹⁶⁰ Cfr. Cgue 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Heinrich Weiss*, cit., punto 108.

¹⁶¹ Lo rileva M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, cit.

¹⁶² Cfr., recentemente, Cgue, Grande Sezione, 18 giugno 2020, causa C-78/18, *Commissione/Ungheria*; Cgue, 2 aprile 2020, cause C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Repubblica Ceca, Repubblica di Polonia, Ungheria*; Cgue, Grande Sezione, 24 giugno 2019, causa C-619/2018, *Commissione/Repubblica di Polonia*; Cgue, 5 novembre 2019, causa C-192/2018, *Commissione/Polonia*.

validate facendo leva più sul principio di leale cooperazione tra istituzioni che sull'argomentazione strettamente giuridica¹⁶³.

Per altro verso, la lezione dei fatti ha altrettanto dimostrato come sia illusorio immaginare una politica monetaria del tutto neutrale, i cui effetti non condizionino l'economia reale, ripartendo indirettamente ricchezza. Al riguardo, è stato recentemente ricordato come le due politiche non possono «rimanere nettamente distinte e non influenzarsi in qualche modo a vicenda»¹⁶⁴, e, più radicalmente, che «non esiste alcuna possibile neutralità della politica monetaria», poiché «il banchiere centrale agisce sempre come regolatore di un conflitto feroce in seno alla società: quello tra capitali solvibili e capitali insolventi, tra creditori e debitori e, in una unione monetaria, anche tra nazioni in attivo e nazioni in passivo»¹⁶⁵.

Al fondo delle tensioni che attraversano il dialogo tra le Corti vi sono pertanto le asimmetrie che caratterizzano la ripartizione della sovranità fra l'Unione e i suoi membri. Tutto ciò indica che se davvero si vuole portare a compimento un processo di integrazione centrato sull'europeizzazione della solidarietà, v'è bisogno di una seria riforma dell'assetto costituzionale dell'UE, a partire da una politica economica e di fiscalità comune. Su questi temi si dovrà tornare a riflettere seriamente non appena si sarà esaurita la fase dei provvedimenti di sostegno straordinario agli Stati membri colpiti dagli effetti della pandemia, con l'auspicio che questi ultimi siano fatti salvi da estenuanti battaglie giudiziarie.

Al momento, però, la capacità disgregatrice della sentenza tedesca non va sopravvalutata, anche perché diversi segnali consentono di ridimensionarne la portata.

Una prima risposta, che ha tempestivamente ripristinato la fiducia nei mercati finanziari, l'ha fornita la stessa BCE, aumentando considerevolmente la «potenza di fuoco» del programma di acquisti pandemico e prorogandone la durata iniziale¹⁶⁶. Si tratta di un notevole atto di forza, che dimostra come il banchiere centrale non si consideri in alcun modo sottoposto alla giurisdizione delle corti nazionali, né intenda scendere a compromessi con i giudici di *Karlsruhe*.

Ancora più significativa, e in qualche modo inattesa, è stata la mossa del governo tedesco, che a pochi giorni dalla pubblicazione della sentenza ha sottoscritto insieme alla Francia il documento che ha ispirato la proposta della Commissione europea sul cosiddetto «*Recovery fund*», al cui interno trovano posto anche strumenti di mutualizzazione del debito¹⁶⁷. È difficile dirlo, ma sull'apertura della Germania verso l'adozione di strumenti solidaristici non può non aver pesato la minaccia che la sua stessa Corte costituzionale ha improvvidamente lanciato sul negoziato per uscire dalla crisi e sullo stesso futuro del processo di integrazione europea.

7. Il *Recovery fund*: Next generation EU e il rafforzamento del bilancio pluriennale UE.

Al momento in cui si scrive, il negoziato sul *Recovery Fund* si è appena concluso. La prevista unanimità in seno al Consiglio europeo è stata raggiunta dopo una estenuante trattativa, proprio

¹⁶³ Cfr. F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, cit., 738.

¹⁶⁴ Così G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, cit., 9.

¹⁶⁵ Cfr. E. BRANCACCIO, L. CAVALLARO, *La Corte costituzionale tedesca ha ragione (ma non può dire il perché)*, in *Il Sole 24 Ore*, 20.5.2020.

¹⁶⁶ Cfr. Decisione del Consiglio direttivo della BCE del 4.6.2020, che ha aumentato di ulteriori 600 miliardi di euro la portata del PEEP, originariamente fissata in 750 miliardi, e ne ha prorogato la durata sino alla fine di giugno 2021.

¹⁶⁷ Cfr. V. MALINGRE, *La France et l'Allemagne proposent un plan de relance européen de 500 milliards d'euros*, in *Le Monde*, 18.5.2020.

perché il piano elaborato dalla Commissione prevede che una parte delle risorse venga gestita attraverso l'emissione di debito comune dell'Unione, incontrando l'opposizione dei cosiddetti «paesi frugali».

La partita per la sua approvazione ha dunque riproposto il gioco dei veti contrapposti, mettendo in discussione da una parte l'ammontare delle risorse e la *governance* del fondo, e dall'altra la riduzione degli sconti (*rebates*) sui contributi al bilancio europeo che favoriscono i paesi rigoristi. Nel mezzo si è collocato il blocco di *Visegrad* (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia), stante l'iniziale previsione di una stringente condizionalità fra l'accesso alle risorse ed il rispetto dello Stato di diritto.

La veste giuridica del programma è ancora in divenire, pertanto ci si limiterà a descriverne l'ossatura di massima¹⁶⁸.

Sotto il profilo finanziario, il *Recovery fund* si aggiunge al bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027, che viene potenziato attraverso l'incremento della quota di risorse proprie dell'Unione. Alla componente più grande, costituita dai dazi doganali sulla frontiera europea, si prevede infatti di aggiungere ulteriori voci, fra cui una *web tax* per la tassazione delle multinazionali che operano in rete e una *carbon tax* per combattere i cambiamenti climatici.

Per mobilitare gli investimenti necessari a sostenere il piano, la Commissione ha proposto nuovo strumento denominato *Next generation EU*, che si intreccia col rafforzamento del bilancio UE per sfruttarne tutto il potenziale nei primi anni cruciali di ripresa. Esso sarà finanziato da *bond* europei collocati sul mercato finanziario, grazie ai quali saranno messi a disposizione 750 miliardi di euro aggiuntivi al *budget* europeo. L'aspetto più significativo, in chiave solidaristica e di equità distributiva, consisteva nella proposta di ripartire la maggior parte delle risorse in uno spirito di condivisione delle responsabilità *budgetarie* tra gli Stati membri: ben 500 miliardi avrebbero dovuto essere oggetto di trasferimenti diretti alle economie più danneggiate dal virus sotto forma di *grants* a fondo perduto, mentre i restanti 250 miliardi avrebbero dovuto essere erogati a titolo di prestiti¹⁶⁹, anche in questo caso secondo il criterio del maggiore bisogno¹⁷⁰.

Il compromesso scaturito dalla contrapposizione fra gli schieramenti politici rappresentati in Consiglio (Germania e Francia, seguiti dagli Stati meridionali vs Paesi Bassi, Austria, Danimarca e Svezia) ha portato a ridimensionare la quota di trasferimenti a fondo perduto, pur non intaccandone la prevalenza rispetto alla quota di prestiti: le sovvenzioni sono state ridotte a 390 miliardi di euro, mentre i prestiti sono stati incrementati a 360 miliardi.

Ad ogni modo, la prevista elargizione di *grants* consentirà ai paesi che tradizionalmente appartengono alla classe dei contributori netti al bilancio europeo di ottenere, seppure solo temporaneamente, un saldo positivo tra il loro apporto al *budget* dell'Unione e i fondi assegnati

¹⁶⁸ Cfr. la documentazione pubblicata in https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en

¹⁶⁹ I fondi raccolti saranno rimborsati dopo il 2027 e al più tardi entro il 2058. Questo aiuterà ad alleviare pressione sui bilanci degli Stati membri in un momento in cui le finanze pubbliche sono gravemente sollecitate. L'emissione di debito europeo non sarà quindi permanente.

¹⁷⁰ La Commissione reperirà le risorse contraendo i prestiti necessari sui mercati, a condizioni che riflettono il suo rating creditizio molto elevato e incanalando questi fondi rapidamente dove sono più necessari. A tal fine sarà temporaneamente innalzato il massimale delle risorse proprie al 2% del reddito nazionale lordo dell'UE.

dall'Europa in loro favore. È il caso dell'Italia, che dopo Germania e Francia è il terzo contributore netto al bilancio europeo, e che beneficerà della quota maggiore del *Recovery fund* (la stima attuale è di 81,4 miliardi di trasferimenti a fondo perduto e 127 miliardi di prestiti).

Il pacchetto si basa su tre pilastri: 1) strumenti a supporto degli sforzi degli Stati membri per il recupero e la ricostruzione dopo la crisi; 2) misure per incentivare gli investimenti privati e sostenere le aziende in sofferenza; 3) rafforzamento dei programmi chiave dell'UE per rendere il mercato unico più forte e più resistente.

Il fulcro del primo pilastro è il *Recovery and Resilience Facility*, che si propone di sostenere gli investimenti e le riforme essenziali per una ripresa duratura, migliorare la resilienza economica e sociale degli Stati membri e sostenere il verde e transizioni digitali. Il dispositivo sarà integrato nel semestre europeo e sarà reso disponibile per tutti gli Stati membri, ma il sostegno sarà concentrato nei paesi dell'Unione in cui le esigenze di resilienza sono maggiori.

Sarà inoltre potenziata e resa più flessibile la politica di coesione dell'Unione, attraverso la creazione di nuovo strumento, denominato REACT-EU17, per la redistribuzione dei relativi fondi europei. In questo contesto, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di programmare l'impegno di almeno il 15% del Fondo sociale europeo nelle politiche a sostegno della disoccupazione giovanile e al contrasto alla povertà. Vengono poi previsti finanziamenti aggiuntivi per il *Just Transition Fund*, rivolto a favorire l'avvio del *green deal* europeo, e soprattutto del programma *Invest EU*, per mobilitare investimenti privati nei settori strategici collegati agli obiettivi climatici e digitali dell'Unione.

Quest'ultimo fondo si collega al secondo pilastro del piano, che attiene al rilancio dell'economia europea attraverso l'incentivazione degli investimenti privati. Qui è prevista l'istituzione di nuovo strumento di sostegno temporaneo alla solvibilità delle imprese, finalizzato a garantire liquidità agli operatori sotto pressione e a evitare carenze di capitali e possibili insolvenze. Esso verrà modulato in base alla diversa capacità degli Stati membri di sostenere le loro imprese e alla diseguale portata degli aiuti di Stato.

Il terzo pilastro prevede l'istituzione di un nuovo programma per la salute, denominato *EU4Health*, che mira a rafforzare la sicurezza sanitaria e a potenziare il sistema di protezione civile europeo *RescEU*, affinché l'Unione si trovi preparata a gestire future crisi sanitarie attraverso un quadro globale per la prevenzione e per la gestione delle emergenze epidemiologiche.

Naturalmente, i piani nazionali dovranno aderire alle finalità del programma europeo, investendo non solo in riforme nel campo della previdenza sociale e del lavoro, ma anche nello sviluppo di altri settori strategici, quali l'istruzione e la ricerca, l'innovazione tecnologica e la sostenibilità ambientale, la pubblica amministrazione e il comparto finanziario. All'esito del negoziato, è stato escluso che l'approvazione dei suddetti piani venga sottoposta al benestare unanime del Consiglio europeo, secondo una dinamica intergovernativa caldeggiata dai paesi frugali, in contrasto con l'assetto di competenze stabilito dai Trattati. Anche in questo caso, tuttavia, si è pervenuti ad una soluzione di compromesso, che testimonia tutte le difficoltà del processo di integrazione europea: ferma restando la competenza della Commissione di approvare e seguire nel tempo le riforme nazionali, si profilano anche un iniziale passaggio in Consiglio con voto a maggioranza qualificata, ed un successivo «freno di emergenza», che permette di deferire all'Ecofin (organo composto dai ministri dell'economia e delle finanze di tutti gli Stati membri) la valutazione sul grave scostamento dagli obiettivi intermedi dei piani di riforme nazionali, affidando la decisione finale

sull'interruzione dei pagamenti al Consiglio europeo.

8. Quali prospettive per la solidarietà europea?

Nel discorso pubblico corrente ci si chiede dove stia andando l'Europa e quali siano le traiettorie istituzionali da seguire per dotarla di un'identità "altra", la cui fisionomia è ad ogni modo difficile da definire, ancor più nello scenario stravolgente aperto da una crisi sanitaria e sociale che interessa contemporaneamente tutti i suoi *partner*. Sotto questo profilo, le speranze di una maggiore integrazione economica e politica a livello sovranazionale sono descritte dalla frattura ideologica che ha contrapposto i paesi favorevoli a programmi di mutualizzazione del debito pubblico, al blocco nordico dei cosiddetti *frugal four*¹⁷¹: al di là del buon compromesso raggiunto, è evidente che le sovranità statali permettono di paralizzare lo sviluppo dell'Unione esercitando un potere di veto¹⁷².

Oggi più che mai, l'Unione deve sciogliere la contraddizione di fondo in cui è da sempre attanagliata, cioè quella di aspirare a una legittimazione costituzionale di tipo statale senza avere le caratteristiche dello Stato sociale: alla politica monetaria comune non corrispondono infatti né una politica fiscale comune, né una politica economica comune, né strumenti di assistenza finanziaria a carattere mutualistico¹⁷³. Occorre pertanto una revisione profonda dell'attuale sistema di *governance* economico finanziaria, unita a interventi di ricomposizione delle asimmetrie prodotte da anni di scontro tra liberismo e protezione dei diritti sociali¹⁷⁴. Che si ragioni intorno a nuove basi giuridiche o ad aggiustamenti incrementali a costituzione invariata, appare chiaro come l'anima sociale dell'Unione necessiti di meccanismi per assorbire i contraccolpi subiti dai sistemi nazionali di *welfare* maggiormente esposti alle fasi congiunturali di crisi, siano esse simmetriche o asimmetriche¹⁷⁵. In assenza di uno schema perequativo comune, la garanzia dei livelli essenziali dei diritti sociali continuerà a frantumarsi nell'impatto con le diverse condizioni di salute delle economie domestiche, privando la solidarietà europea della capacità necessaria per assicurare l'emancipazione dal bisogno dei cittadini europei che si trovano maggiormente in difficoltà. Per raggiungere un simile traguardo, è necessario recuperare la fiducia reciproca tra gli Stati membri, gettando fin d'ora le basi per consentire a Paesi il cui prodotto interno lordo è fortemente differenziato di accettare un sistema di condivisione del rischio che offra garanzie di stabilità e scoraggi il *moral hazard*.

¹⁷¹ Cfr. J. BRUNSDEN, S. FLEMING, *EU divisions laid bare by 'frugal four' recovery proposal*, in *Financial Times*, 24 maggio 2020.

¹⁷² Cfr. M. BASCETTA, *La democrazia azzoppata dal veto di una minoranza*, in *Il Manifesto*, 21.7.2020.

¹⁷³ Cfr. W. STREECK, *Tempo guadagnato – La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, Roma, 2013, 113 ss.; B. DE WITTE, *A new phase in the trajectory of social europe*, in *DLRI*, 2018, 72 ss.

¹⁷⁴ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale*, cit., 82 ss.; F. CLEMENTI, S. FABBRINI, *Sdoppiamento: perché serve un nuovo patto politico e istituzionale*, in *Rivoluzione Europa. Istituzioni, economia, diritti, quali proposte per un big bang europeo*, Milano, 2019, 19 ss.

¹⁷⁵ Sotto questo profilo, esistono diverse proposte che suggeriscono l'istituzionalizzazione di forme di trasferimento fiscale tra gli Stati, in una logica di condivisione dei rischi. Oltre all'introduzione di uno schema assicurativo europeo contro la disoccupazione, si discute dell'introduzione di uno *standard* retributivo europeo, di un fondo europeo contro l'esclusione sociale e, soprattutto, della creazione di un bilancio unico dell'Eurozona guidato da un Ministro delle finanze Ue. Cfr. le proposte formulate da M. FERRERA, M. LEONARDI, *Diritti. Perché serve un'Unione sociale europea*, in *Rivoluzione Europa. Istituzioni, economia, diritti, quali proposte per un big bang europeo*, cit., 52 ss.

Nel recente passato, alcuni segnali per il rafforzamento delle basi sociali dell'Unione sono stati offerti dal «Pilastro europeo dei diritti sociali», preceduto da alcuni documenti con cui le Istituzioni Ue hanno enfatizzato l'importanza della trasparenza dei processi decisionali, tanto in chiave di recupero del consenso politico di fronte all'abuso del metodo intergovernativo esterno al diritto dei Trattati, quanto come indicazione assiologica per il loro stesso operato, allo scopo di non lasciarsi irretire dalle contrapposizioni ideologiche che emergono in sede di Consiglio europeo, dove rileva il diverso peso economico degli Stati membri¹⁷⁶.

L'opportunità di implementarne i principi è stata ricordata anche in tempi recenti, individuando nelle sue direttrici di azione una componente essenziale per l'approfondimento della dimensione sociale europea¹⁷⁷. È vero che il *Social Pillar* non dispone di forza vincolante per gli Stati membri, e pertanto si espone al rischio di non riuscire a garantire l'effettività giuridica di quei diritti che con enfasi proclama¹⁷⁸. Tuttavia, esso può costituire una valida base programmatica per avviare un processo di ricomposizione dei diritti tra esperienze nazionali caratterizzate da forti divari a livello sociale, muovendosi lungo l'asse delle tutele fondamentali di carattere lavoristico e *welfaristico*. Non a caso, nell'esperienza successiva alla sua approvazione, la vitalità del *Social Pillar* è stata ben più intensa di quanto fosse lecito aspettarsi¹⁷⁹. L'integrazione dei suoi obiettivi nell'ambito delle procedure del semestre europeo, ad esempio, ha permesso di avviare numerose attività rivolte a misurare le *performance* dei singoli Stati anche sulla base di indicatori di natura sociale, seppure solo con effetti di *moral suasion*¹⁸⁰.

Se è innegabile che il *Social Pillar* ha sinora funzionato come piattaforma di azione per la progressiva risocializzazione del *policy making* Ue, i suoi meccanismi di trazione dovrebbero essere sfruttati ancora di più oggi, per rispondere alla crisi pandemica con un nuovo progetto europeo dotato di maggiore integrazione politica e guidato da valori comuni non solo sul piano finanziario.

La più grande catastrofe del ventunesimo secolo offre all'UE un'occasione unica per fare il «salto di specie», permettendole di utilizzare il patrimonio di credibilità acquisito durante la gestione dell'emergenza sanitaria per liberarsi degli scetticismi che hanno sinora impedito la convergenza delle politiche nazionali verso una vera democrazia economica europea. La sfida dell'integrazione attraverso i diritti, nella quale si colloca il futuro della solidarietà sovranazionale, non dipende solo dal tipo di risposte che l'UE sta fornendo alla crisi, ma soprattutto dalla volontà dei suoi *partner* di far progredire le politiche comunitarie lungo un orizzonte di sviluppo più ampio, dove agli

¹⁷⁶ Cfr. D. SIKEL, *Dove porta il Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *WP FES Italia*, gennaio 2018, 1 ss.; C. KILPATRICK, *Social europe via EMU: sovereign debt, the european semester and the european pillar of social rights*, in *DLRI*, 2018, 737 ss.

¹⁷⁷ Cfr. S. SCIARRA, *European Social Policy in the Covid-19 Crisis*, in *IACL-IADC Blog*, 14.5.2020; A. PITRONE, *La crisi sociale dopo quella sanitaria da Covid-19. È possibile ripartire dal pilastro europeo dei diritti sociali?*, in *Iusinitinere.it*, 28.4.2020.

¹⁷⁸ Cfr. S. GIUBBONI, *Oltre il Pilastro europeo dei diritti sociali. Per un nuovo riformismo sociale in Europa*, in G. BRONZINI (a cura di), *Verso un Pilastro Sociale europeo*, Roma, 2018, 15 ss.; L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in M.D. FERRARA, W. CHIAROMONTE (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Milano, 2018, 7 ss.; B. VANHERCKE, S. SABATO, *Towards a european pillar of social rights: from a preliminar outline to a commission recommendation*, B. VANHERCKE, D. GHAILANI, S. SABATO, *Social policy in the European Union: state of play 2017*, Bruxelles, 73 ss.

¹⁷⁹ Il Pilastro ha sostenuto l'approvazione della Direttiva n. 2019/1152/UE, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, della Direttiva 2019/1158/UE relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, della Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, del Regolamento (UE) n. 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, per l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro.

¹⁸⁰ Cfr. N. MACCABIANI, *Il duplice "stress test" del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni*, in *Federalismi.it*, 19 dicembre 2018.

obiettivi di stabilizzazione macroeconomica dei bilanci nazionali corrispondano strumenti di condivisione dei rischi e reti di sicurezza collettive.

L'eredità sistemica che questa pandemia lascerà sull'Europa è una lezione troppo importante per non trarne insegnamento.