

Rivista N°: 1/2021  
DATA PUBBLICAZIONE: 27/01/2021

AUTORE: Claudia Marchese\*

## IL RUOLO DELLO STATO A FRONTE DELL'EMERGENZA PANDEMICA E LE RISPOSTE ELABORATE IN SEDE EUROPEA: LA GARANZIA DEI DIRITTI ED IL RILANCIO ECONOMICO ALLA LUCE DEL RAPPORTO TRA CONDIZIONALITÀ E SOLIDARIETÀ

*Sommario: 1. Dall'emergenza sanitaria all'emergenza economica: le misure adottate a livello nazionale. Quadro comparato. – 2. Gli strumenti in campo a livello europeo. – 3. Condizionalità e solidarietà: i principi difficili da conciliare. – 4. Verso un'Europa più sostenibile e solidale?*

### 1. Dall'emergenza sanitaria all'emergenza economica: le misure adottate a livello nazionale. Quadro comparato

L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo stato di pandemia in relazione alla diffusione a livello globale del Covid-19. Come noto, infatti, il virus SARS-CoV-2 a partire dal mese di gennaio 2020 si è diffuso rapidamente ed in maniera significativa dall'Asia all'Europa, così che nel mese di marzo il continente europeo è stato dichiarato dall'OMS epicentro della pandemia<sup>1</sup>. Tuttavia, nelle settimane successive a tale dichiarazione, le misure di *lockdown* e di distanziamento sociale adottate dai governi nazionali hanno progressivamente condotto ad una riduzione dei nuovi contagi. Al medesimo tempo, però, la diffusione del virus è divenuta significativa negli Stati Uniti ed in America Latina.

Al fine di arginare la diffusione del virus l'adozione di misure di *lockdown*, ossia di chiusura prolungata delle attività produttive, commerciali e turistiche accompagnate dal divieto di qualsiasi forma di aggregazione e da pregnanti limitazioni della libertà di circolazione, si

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico Comparato presso l'Università di Firenze.

<sup>1</sup> In riferimento alla dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità si veda *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*, in <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

è resa imprescindibile. Tali misure sono state adottate, con maggiore o minore intensità, da quasi tutti gli Stati europei a distanza di pochi giorni.

Il primo Paese ad intervenire in tal senso è stato l'Italia. Volendo richiamare le principali misure restrittive adottate nell'ordinamento italiano, è possibile in primo luogo far riferimento a quanto disposto dal d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19". Tale decreto all'art. 1 ha conferito alle autorità competenti il potere di adottare ogni misura di contenimento dell'epidemia adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. Inoltre, il medesimo articolo al comma 2, lett. c), ha previsto la possibilità di sospendere manifestazioni, iniziative di qualsiasi natura, eventi ed ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato.

Quanto alle attività economiche, l'art. 1, c. 2 lett. j), del d.l. n. 6/2020 ha previsto la possibilità di disporre la sospensione di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità. La successiva lettera n) ha previsto, altresì, il potere di sospendere le attività lavorative delle imprese, ad esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare.

Tali previsioni hanno trovato attuazione, in origine, nel DPCM 8 marzo 2020 riguardante la Lombardia e quattordici province (la c.d. zona Rossa) e nel successivo DPCM 9 marzo 2020, che hanno introdotto limitazioni riguardanti lo svolgimento dell'attività di ristorazione ed hanno disposto la chiusura di cinema, teatri, pub, sale da giochi, locali *et similia*<sup>2</sup>. In seguito, il DPCM 11 marzo 2020 ha disposto la sospensione di tutte le attività commerciali al dettaglio non essenziali<sup>3</sup>. A tali misure è seguito il DPCM 22 marzo 2020 che ha previsto la sospensione della maggior parte delle attività produttive, fatte salve quelle indicate nell'allegato al decreto.

---

<sup>2</sup> Tra le misure restrittive di libertà fondamentali che sono suscettibili di determinare, quale effetto riflesso, una contrazione anche nel tessuto economico occorre ricordare le pregnanti limitazioni imposte alla libertà di circolazione dapprima ad opera del DPCM 8 marzo 2020 e, successivamente, tramite il DPCM 9 marzo 2020. In particolare, il DPCM 8 marzo 2020 all'art. 1, c. 1 lett. a), ha disposto l'obbligo di evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori interessati dal provvedimento, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute. Resta consentito lo spostamento per rientrare presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. Tale disciplina è stata poi estesa a tutto il territorio nazionale dal DPCM 9 marzo 2020. Ad opera del DPCM 10 aprile 2020 sono state adottate previsioni maggiormente restrittive. Quest'ultimo decreto ha stabilito il divieto per tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute. Un allentamento delle restrizioni della libertà di circolazione si è avuto solo con il DPCM 26 aprile 2020 che ha consentito gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute e ha incluso tra gli spostamenti necessari quelli per incontrare i congiunti, purché venga rispettato il divieto di assembramento ed il distanziamento interpersonale di almeno un metro. Per un commento all'introduzione di simili limitazioni v. L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, a cura di L. CUOCOLO, Osservatorio emergenza Covid-19, *Federalismi.it*, aggiornato al 5 maggio 2020, 13.

<sup>3</sup> Segnatamente il DPCM 11 marzo 2020 ha previsto la sospensione di tutte le attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità individuate nell'allegato 1. È stata, altresì, disposta la chiusura dei servizi di ristorazione, nonché delle attività inerenti i servizi alla persona.

Quanto agli atti successivamente adottati, il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 ha confermato l'impostazione del d.l. n. 6/2020, così come il DPCM del 10 aprile 2020 ha confermato le misure disposte dai DPCM precedenti in relazione alla sospensione delle attività commerciali non essenziali e delle attività produttive industriali. Solo a partire dal mese di maggio si è verificato un progressivo allentamento delle misure restrittive, mentre dalla seconda metà del mese di ottobre in poi ha avuto luogo un inasprimento delle misure di contenimento dell'emergenza Covid-19 in ragione dell'aggravarsi della crisi epidemiologica<sup>4</sup>.

Le misure richiamate presentano tutte un significativo impatto sul tessuto economico-sociale in relazione al quale lo Stato è, ad oggi, chiamato a svolgere un impegnativo ruolo di sostegno. Al fine di sostenere il tessuto economico-finanziario lo Stato italiano ha, infatti, adottato diversi atti normativi tra cui meritano di essere segnalati il d.l. 2 marzo 2020, n. 9 recante "Misure urgenti per il sostegno per famiglie, lavoratori e imprese", il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto Cura Italia), il d.l. 8 aprile 2020, n. 23 recante "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro", il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (c.d. decreto Rilancio), il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 recante "Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'economia" ed il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. decreto Ristori), a cui sono seguiti il d.l. 9 novembre 2020, n. 149 (c.d. decreto Ristori-bis), il d.l. 23 novembre 2020, n. 154 (c.d. decreto Ristori-ter) ed il d.l. 30 novembre 2020, n. 157 (c.d. decreto Ristori-quater)<sup>5</sup>.

L'impegno finanziario richiesto per sostenere simili interventi ha determinato la necessità di approvare già in data 11 marzo 2020 uno scostamento di bilancio<sup>6</sup>. È, inoltre, significativo notare come il c.d. decreto Cura Italia abbia qualificato l'emergenza sanitaria causata dal propagarsi del Covid-19 alla stregua di un evento eccezionale e di grave turbamento dell'economia ai sensi dell'art. 107 TFUE. Tale, pertanto, da consentire deroghe alla normativa europea sugli aiuti di Stato.

Analizzando le misure adottate nell'ordinamento interno per far fronte alla crisi economico-finanziaria conseguente alla diffusione del virus SARS-CoV-2, è possibile notare una grande attenzione alla tutela del lavoro, nonché ad assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita. Si pensi che tramite il decreto Cura Italia il Governo ha stanziato dieci miliardi per preservare la tenuta occupazionale e garantire adeguati livelli di reddito ai

---

<sup>4</sup> Per quanto riguarda le misure restrittive adottate a partire dal mese di ottobre 2020 al fine di contrastare la diffusione dell'epidemia da Covid-19 è possibile richiamare il DPCM 13 ottobre 2020, il DPCM 18 ottobre 2020, nonché il DPCM 3 novembre 2020 mediante il quale è stato introdotto un sistema di classificazione del territorio italiano in tre livelli di rischio epidemiologico ai quali corrisponde l'applicazione di differenti restrizioni. Nel mese di dicembre è stato, poi, adottato il d.l. 18 dicembre 2020, n. 172 che ha disciplinato il regime giuridico applicabile sul territorio italiano durante il periodo incluso tra il 24 dicembre 2020 ed il 6 gennaio 2021.

<sup>5</sup> Per un primo commento alle misure economico-finanziarie disposte in relazione all'emergenza pandemica v. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 8 aprile 2020.

<sup>6</sup> A tale approvazione sono seguite ulteriori tre approvazioni da parte del Parlamento di autorizzazioni allo scostamento di bilancio al fine di fronteggiare la situazione di emergenza legata alla crisi pandemica. Le votazioni da parte delle Camere hanno avuto luogo il 29 aprile 2020, il 29 luglio 2020 ed il 26 novembre 2020.

lavoratori ed alle loro famiglie. In particolare, tale decreto ha esteso l'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni in deroga sull'intero territorio nazionale a prescindere dal settore produttivo di appartenenza, prevedendo la possibilità di fare ricorso alla cassa integrazione guadagni in deroga anche per i datori di lavoro aventi meno di cinque dipendenti indicando quale causale il «Covid-19».

Il successivo decreto Rilancio, con un impegno complessivo di circa venticinque miliardi, ha confermato ed esteso ulteriormente la cassa integrazione guadagni e ha previsto l'erogazione di indennità per i lavoratori autonomi, mirando così a tutelare alcune categorie particolarmente fragili.

Oltre all'estensione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni, sia il decreto Cura Italia che il decreto Rilancio hanno disposto una serie di indennità erogate in riferimento al periodo del *lockdown* in favore di soggetti che non possono fruire né della cassa integrazione guadagni né di altre prestazioni. Tramite un sistema di indennità corrisposte mensilmente si è così cercato di fornire una tutela ad un novero eterogeneo di soggetti tra cui professionisti, co.co.co aderenti al sistema della gestione separata, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, professionisti dello spettacolo. In favore dei soggetti esclusi dalla percezione di simili indennità è stato istituito dal decreto Cura Italia il Fondo per il reddito di ultima istanza, mentre il decreto Rilancio ha riconosciuto alle famiglie in difficoltà economica a causa del Covid-19 il reddito di emergenza (REM), quale forma di sostegno straordinario erogato in due *tranches*<sup>7</sup>.

Oltre a questi interventi posti a tutela dei lavoratori e delle famiglie, un significativo impegno è stato riservato a salvaguardare il tessuto imprenditoriale immettendo liquidità nel sistema economico ed ampliando il novero di garanzie di cui possono fruire le imprese. Si pensi, a tal riguardo, all'ampliamento dell'operatività del Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese disposto dal d.l. n. 18/2020 e dal d.l. n. 23/2020, alla previsione di una moratoria sui prestiti alle micro, piccole e medie imprese per un ammontare complessivo di 220 miliardi di euro, alla costituzione presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a. di un patrimonio destinato al rilancio delle imprese denominato per l'appunto "Patrimonio Rilancio", alla costituzione presso il Ministero dello Sviluppo economico di un Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa.

Tali misure, tanto a tutela dei lavoratori quanto a salvaguardia delle imprese, sono state confermate ed incrementate dal d.l. n. 104/2020 e dal d.l. n. 137/2020, che hanno ulteriormente esteso la durata della cassa integrazione guadagni ordinaria ed in deroga, prorogato il blocco dei licenziamenti, introdotto una serie di indennità al fine di tutelare categorie di lavoratori non ammesse a godere di altre prestazioni e disposto una serie di misure a supporto delle imprese<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Le risorse destinate all'erogazione del reddito di emergenza sono state, poi, incrementate dal d.l. n. 104/2020 e dal d.l. n. 137/2020. Oltre al reddito di emergenza, al fine di tutelare i nuclei familiari sono state disposte ulteriori misure tra cui i congedi parentali ed il bonus per l'acquisto di servizi di *baby sitting*.

<sup>8</sup> Segnatamente, il d.l. n. 104/2020 ha previsto uno specifico finanziamento per gli esercizi di ristorazione che abbiano subito una perdita di almeno il 25% del fatturato tra marzo e giugno 2020, ha stanziato ulteriori 400 milioni di euro a titolo di contributo a fondo perduto in favore degli esercenti dei centri storici che abbiano registra-

Oltre alla tutela del diritto al lavoro e del diritto a percepire mezzi adeguati a soddisfare le esigenze di vita, durante i primi mesi della crisi pandemica possono essere registrati significativi interventi in relazione alla garanzia del diritto alla salute e del diritto all'istruzione. In particolare, al fine di garantire l'erogazione di prestazioni sanitarie adeguate per fronteggiare l'emergenza pandemica e con l'intento di rafforzare la rete ospedaliera, a partire dal mese di marzo è stato disposto uno stanziamento complessivo superiore agli otto miliardi di euro. Particolare attenzione è stata riservata anche al personale sanitario, il decreto Cura Italia ha infatti disposto ventimila assunzioni ed ha incrementato di 250 milioni di euro le risorse per il 2020 destinate alla remunerazione del personale sanitario direttamente impegnato nel contrastare la pandemia. Quest'ultimo importo è stato ulteriormente incrementato dal decreto Rilancio.

Ulteriori risorse sono state destinate a garantire il diritto all'istruzione: il decreto Cura Italia ha incrementato di ottantacinque milioni di euro le risorse per il 2020 destinate a confluire nel Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale. Il successivo decreto

---

to a giugno 2020 un calo del 50% del fatturato, ha rifinanziato alcuni strumenti di supporto alle imprese tra cui il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Il successivo d.l. n. 137/2020 (c.d. decreto Ristori) ha disposto l'erogazione di contributi a fondo perduto in favore delle imprese che siano risultate colpite da misure restrittive disposte dal decreto stesso, individuando nella platea dei beneficiari anche le imprese con fatturato maggiore di cinque milioni di euro. Il d.l. n. 149/2020 (c.d. decreto Ristori-bis) ha previsto un ampliamento delle categorie di attività beneficiarie del contributo a fondo perduto disposto dal d.l. n. 137/2020, disponendo contestualmente un incremento del 50 per cento del contributo già disposto nei confronti di alcune categorie che risultano particolarmente colpite dalla situazione epidemiologica del territorio nel quale operano e dalle conseguenti restrizioni disposte. Ad opera di tale decreto è stata, inoltre, prevista la costituzione di un fondo per ristorare, con un contributo a fondo perduto, le perdite subite dalle attività economiche aventi sede nei centri commerciali. Il d.l. n. 149/2020 è intervenuto, altresì, in relazione a settori specifici, come la filiera agricola, della pesca e dell'acquacoltura, in relazione alla quale ha disposto una decontribuzione per il mese di dicembre. Il d.l. n. 154/2020 (c.d. decreto Ristori-ter), intervenendo su quanto previsto dal d.l. n. 149/2020, ha disposto un ulteriore stanziamento di risorse, pari a 1,95 miliardi di euro per l'anno 2020, al fine di ristorare le attività economiche interessate dalle misure di contrasto e di contenimento dell'emergenza Covid-19, ampliando ulteriormente la platea dei beneficiari. In relazione agli interventi settoriali è, poi, possibile rilevare come il d.l. n. 157/2020 (c.d. decreto Ristori-quater) abbia stanziato 350 milioni di euro per il 2020 per ristorare le perdite subite dal settore delle fiere e dei congressi, abbia incrementato di 90 milioni, per il 2021, la dotazione del fondo per le emergenze nei settori dello spettacolo e del cinema e audiovisivo e di 10 milioni, per il 2020, la dotazione del Fondo per il sostegno alle agenzie di viaggio e ai tour operator.

Per quanto concerne le misure disposte a tutela dei lavoratori e delle loro famiglie, si segnala lo stanziamento ad opera del d.l. n. 104/2020 di ulteriori risorse per il reddito di emergenza delle famiglie bisognose, la proroga di ulteriori due mesi dell'erogazione della NASPI e della DIS-COL il cui periodo di fruizione sia terminato tra il 1° maggio ed il 30 giugno 2020 e l'introduzione di nuove indennità per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo. Tale meccanismo fondato sull'erogazione di indennità è stato confermato dal d.l. n. 157/2020 (c.d. decreto Ristori-quater) che ha previsto l'erogazione di ulteriori indennità in favore dei lavoratori del turismo, del settore termale e dello spettacolo, nonché dei lavoratori del settore sportivo.

È, infine, da segnalare come il d.l. n. 104/2020 abbia disposto una serie di misure a sostegno degli enti territoriali: è stato incrementato di 1,67 miliardi il fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali ed è stato incrementato di 2,8 miliardi il fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome. Per quanto riguarda gli investimenti: per i Comuni è stato previsto il raddoppio nel 2021 dei contributi assegnati per le piccole opere ed il rafforzamento delle misure per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio; a favore degli enti locali è stato previsto l'incremento delle risorse destinate al finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva; per le Province e le città metropolitane sono state previste risorse per la messa in sicurezza delle scuole. Il successivo d.l. n. 149/2020 ha, poi, introdotto un fondo per compensare le attività delle Regioni che potrebbero essere interessate da misure restrittive, in maniera tale da poter procedere all'erogazione di contributi in modo automatico. Appare interessante notare come il d.l. n. 157/2020 abbia destinato un contributo di 250 milioni di euro in favore delle Regioni a statuto ordinario al fine di rifinanziare i debiti in scadenza.

Rilancio ha ampliato ed esteso la portata delle misure a sostegno del sistema scolastico con uno stanziamento pari a 331 milioni di euro per il 2020. È stato, altresì, istituito il Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19 al fine di attuare misure di contenimento del rischio epidemiologico<sup>9</sup>.

Nell'ambito delle prestazioni sociali, particolare attenzione è stata riservata anche alla tutela dei soggetti diversamente abili: il decreto Rilancio ha infatti destinato 150 milioni di euro al potenziamento dell'assistenza, dei servizi e dei progetti di vita indipendente per le persone con disabilità, ha incrementato il reddito di emergenza per le famiglie richiedenti nel cui nucleo vi sia un componente con disabilità ed ha destinato risorse specifiche per la didattica erogata nei confronti di studenti con disabilità<sup>10</sup>.

Provvedimenti analoghi, tanto per quanto riguarda le misure di *lockdown* quanto in relazione agli interventi a sostegno dell'economia e del tessuto sociale, sono stati adottati da parte degli altri Stati europei. In particolare, può essere utile provare a ricostruire gli interventi adottati dagli ordinamenti europei più vicini, al fine di comprendere non solo l'entità dello sforzo economico-finanziario al quale sono chiamati i singoli Stati, ma soprattutto l'importanza dell'intervento dell'Unione europea.

A tal fine, può essere utile richiamare le misure disposte in Spagna, Francia e Germania, considerando che in tali Paesi l'epidemia legata alla diffusione del Covid-19 ha avuto un impatto assimilabile a quello italiano.

Cominciando questa disamina dalla Spagna, è in primo luogo necessario precisare che il 14 marzo 2020 il Governo spagnolo ha dichiarato lo stato di allarme ex art. 116 Cost., disponendo il divieto di circolazione con esclusione dei casi di comprovati motivi di necessità, la chiusura degli esercizi commerciali non indispensabili, la sospensione delle attività scolastiche<sup>11</sup>. Tale dichiarazione è stata modificata con l'introduzione di misure maggiormente restrittive ad opera del Real Decreto 17 marzo 2020, n. 465. Lo stato di allarme è stato più volte prorogato fino al 10 maggio. Ulteriori chiusure sono state disposte dal Real Decreto 29

---

<sup>9</sup> A favore di tale Fondo si prevede lo stanziamento di 400 milioni di euro nel 2020 e di 600 milioni di euro nel 2021.

<sup>10</sup> In relazione alla tutela della sfera sociale, vale la pena evidenziare che, da ultimo, il d.l. n. 149/2020 ha istituito un fondo straordinario nei confronti dei soggetti attivi nel terzo settore, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e organizzazioni non aventi fini di lucro di utilità sociale.

<sup>11</sup> In particolare, il Real Decreto n. 463/2020 ha stabilito che durante lo stato di allarme le persone possono circolare unicamente al fine di acquistare alimenti, prodotti farmaceutici, beni di prima necessità, per recarsi presso stabilimenti sanitari o presso il luogo di lavoro, per rientrare a casa dal lavoro, per fornire assistenza ad anziani o comunque a persone vulnerabili, per motivi di forza maggiore o situazioni di necessità. Tali misure sono state progressivamente allentate solo a partire dal Real Decreto del 24 aprile 2020, n. 492.

Quanto alle restrizioni riguardanti le libertà economiche, il Real Decreto n. 463/2020 ha disposto la sospensione dell'apertura al pubblico di tutti gli esercizi commerciali al dettaglio, con l'esclusione di una lunga lista di attività in relazione alle quali è poi intervenuto il Real Decreto del 17 marzo 2020, n. 465. Peraltro, l'elenco delle attività in relazione alle quali è stata disposta la sospensione non è un elenco esaustivo, potendo il Ministero della Salute intervenire per disporre l'apertura o la chiusura delle attività ivi elencate. In relazione alle misure restrittive adottate nell'ordinamento spagnolo v. V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19) respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2020, n. 86-87; F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, a cura di L. CUOCOLO, *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, aggiornato al 5 maggio 2020, 46.

marzo 2020, n. 10 che ha istituito un permesso retribuito obbligatorio di undici giorni per tutti i lavoratori dipendenti impiegati nei settori non essenziali. Mediante tale provvedimento il Governo ha inteso limitare gli spostamenti dei lavoratori nel periodo compreso tra il 30 marzo ed il 9 aprile. Durante tale periodo è stata, altresì, disposta la sospensione delle attività produttive non essenziali.

Analogamente a quanto previsto in Italia, anche in Spagna l'allentamento delle misure restrittive ha avuto luogo a partire dal 4 maggio con la riapertura della maggior parte delle attività di commercio al dettaglio e delle attività professionali<sup>12</sup>. In particolare, il *Plan para la transición hacia una nueva normalidad* approvato dal Governo il 28 aprile 2020 ha previsto un piano articolato in quattro fasi per la ripresa graduale, asimmetrica e coordinata fondato sulla valutazione di quattro fattori: salute pubblica, mobilità, situazione sociale e situazione economica. Tale piano ha disciplinato un calendario di riaperture dal mese di maggio alla fine del mese di giugno<sup>13</sup>. Con la reintroduzione dello stato di allarme a decorrere dal 25 ottobre 2020 sono, poi, state nuovamente introdotte misure restrittive.

Quanto all'ordinamento francese, il 16 marzo il Presidente Macron ha annunciato che a partire dal giorno seguente sarebbe entrato in vigore un divieto generalizzato di circolazione per tutti i cittadini francesi, oltre alla chiusura di tutti i luoghi aperti al pubblico ed al divieto di assembramenti. Tuttavia, alcune misure restrittive erano state disposte già precedentemente tramite *Arrêtés* del Ministero della Salute. Invero, a partire dal 13 marzo erano stati vietati gli assembramenti con più di cento persone. Il Ministero della Salute, a mezzo di *Arrêt* del 14 marzo, aveva imposto la chiusura dei luoghi aperti al pubblico a partire dal 15 marzo, ricomprendendo tra i luoghi aperti al pubblico bar, ristoranti, sale per conferenze, spettacoli e riunioni, centri commerciali, sale da ballo. L'elenco degli esercizi commerciali la cui attività è stata sospesa è stato poi integrato dagli *Arrêtés* del 16 marzo e del 17 marzo. Tuttavia, diversamente da quanto avvenuto in Italia ed in Spagna, la chiusura delle attività produttive non essenziali non è mai stata disposta, restando così pienamente operativa la previsione dell'art. 3131-15 del *Code de la santé publique* che sancisce la possibilità per il Primo Ministro di ordinare la chiusura di una o più categorie di stabilimenti produttivi espressamente individuati. Con legge del 23 marzo 2020, n. 290 è stato poi dichiarato lo stato di urgenza sanitaria, la cui vigenza si è protratta sino all'11 luglio 2020 quando innumerevoli riaperture avevano già avuto luogo<sup>14</sup>. In ragione dell'aggravarsi della situazione epidemiologica, lo stato di urgenza sanitaria è stato nuovamente dichiarato con effetti a partire dal 17 ottobre 2020<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> V. *Orden SND/388/2020, de 3 de mayo, por la que se establecen las condiciones para la apertura al público de determinados comercios y servicios, y la apertura de archivos, así como para la práctica del deporte profesional y federado*, pubblicato sul *Boletín Oficial del Estado* n. 123 del 3 maggio 2020.

<sup>13</sup> Il piano relativo alle progressive riaperture ed al ritorno alla normalità può essere consultato in <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/planDesescalada.htm>.

<sup>14</sup> Sull'introduzione dello stato di urgenza sanitaria si veda D. PAMELIN, *La Francia e il Covid-19: la creazione del nuovo stato di urgenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 3; H. ALCARAZ, *El estado de emergencia sanitaria en Francia ¿elogio de la excepción?*, in *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, a cura di P. BIGLINO CAMPOS, F. DURÁN ALBA, Zaragoza, 2020.

<sup>15</sup> V. Décret n. 2020-1257 del 14 ottobre 2020.

In Germania il Governo ha affrontato la situazione emergenziale legata alla diffusione del Covid-19 decidendo di non avvalersi dei poteri concernenti lo stato di emergenza previsti nella Legge Fondamentale, ma fondando il proprio intervento sulla base di una disciplina apposita relativa alle crisi legate alla diffusione di epidemie recata dalla *Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen* del 20 luglio 2000. Pertanto, il 16 marzo il Governo federale e quello dei Lander hanno concordato linee guida unitarie disponendo la chiusura di bar, club, discoteche, osterie, pub e strutture similari, nonché teatri, sale per concerti, cinema e musei. Analogamente a quanto accaduto in Francia, anche in Germania non è stata prevista una sospensione delle attività produttive non essenziali, mentre sono restati aperti esercizi di vendita al dettaglio di alimenti, farmacie, parafarmacie, stazioni di rifornimento, banche, servizi di corriere e recapito, nonché uffici postali e strutture sanitarie.

Dunque, le misure di *lockdown* adottate dagli ordinamenti qui considerati possono essere considerate assimilabili, al contrario – come vedremo - divergono gli interventi disposti dai singoli Stati al fine di sostenere il tessuto sociale e di tutelare l'iniziativa economica privata. In particolare, è possibile evidenziare come la Spagna abbia prediletto un modello di tutela incentrato sull'adozione di misure di sicurezza sociale, mentre la Germania sembra aver focalizzato la propria attenzione sulla salvaguardia del tessuto imprenditoriale e sul rilancio dei consumi. La Francia, pur avendo espresso apprezzamento per il modello tedesco, si colloca su una via intermedia, che sembra porre l'attenzione sull'adozione di piani di lungo periodo e sull'inserimento lavorativo dei giovani.

Per quanto riguarda l'ordinamento spagnolo, lo stesso *Ministerio de Derechos Sociales* nella *Guía de facilitación de acceso a las medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19* ha evidenziato come il Governo spagnolo abbia deciso di intraprendere una strada diametralmente opposta rispetto alle misure di *austerity* adottate in conseguenza della crisi economico-finanziaria del 2008, destinando un'ingente quantità di risorse a rafforzare la tutela del diritto alla salute e le prestazioni sociali<sup>16</sup>. In questa ottica rinviene una spiegazione l'introduzione dell'*Ingreso Mínimo Vital* quale prestazione non contributiva della sicurezza sociale volta a garantire il minimo vitale a chi ne sia privo<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Per consultare la *Guía de facilitación de acceso a las medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19* si veda <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/guia.htm>. Quanto alla dichiarazione da parte del Governo spagnolo della volontà di discostarsi da politiche di rigore finanziario, esamineremo nel prosieguo del presente studio le difficoltà di dare un'attuazione duratura ad una simile dichiarazione politica.

<sup>17</sup> L'*Ingreso Mínimo Vital* è stato previsto dal Real Decreto-ley 20/2020. Tale prestazione ha ad oggetto l'erogazione di un reddito minimo in favore del soggetto richiedente che dimostri un reddito al di sotto della soglia fissata dal legislatore. L'importo erogato è maggiorato in considerazione del numero di persone che compongono il nucleo familiare, sino a raggiungere un importo complessivo massimo di 1.015 euro. Specifici incrementi sono previsti nel caso di famiglie monogenitoriali. Sembra importante precisare che l'erogazione del minimo vitale non si dirige solo alle persone che non percepiscono alcun reddito, ma anche a quei soggetti che percepiscono redditi bassi o che siano lavoratori precari. Per un quadro completo dei requisiti necessari per fruire di tale prestazione v. <http://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>. In relazione all'*Ingreso Mínimo Vital* v. E. CARMONA CUENCA, *El derecho a mínimo vital, la renta básica y las rentas mínimas de inserción*, in *Agenda Pública*, 28 aprile 2020.



Tale prestazione introdotta in occasione delle difficili contingenze economiche determinate dalla pandemia intende essere uno strumento di assistenza permanente nell'ordinamento spagnolo, pur essendo accompagnata da talune misure temporanee tra cui l'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie nell'anno accademico 2020-2021 da parte degli studenti appartenenti a nuclei familiari percettori dell'*Ingreso Mínimo Vital*.

Al fine di tutelare il diritto all'abitazione, è stata poi disposta la sospensione degli sfratti per un periodo massimo di sei mesi a partire dal 2 aprile 2020 sino al 1° ottobre 2020<sup>18</sup>. È stata altresì disposta la possibilità di sospendere il pagamento dei canoni di locazione qualora il locatario sia un'impresa o risulti proprietario di più di dieci unità immobiliari abitative urbane<sup>19</sup>. Nel caso in cui il locatario sia un piccolo proprietario è possibile ugualmente richiedere un rinvio del pagamento dei canoni di locazione. Qualora tale proposta sia rifiutata, sarà possibile accedere a prestiti statali al fine di far fronte al pagamento dei canoni di locazione.

A tutela dei minori ed in vista dell'inizio dell'anno scolastico, lo Stato spagnolo ha stanziato venticinque milioni di euro per borse alimentari in maniera tale che le Comunità Autonome possano garantire a tutti i minori l'accesso alle mense scolastiche. Oltre a tali misure il Governo, similmente a quanto disposto nell'ordinamento italiano, è intervenuto a tutela dei lavoratori e delle imprese<sup>20</sup>. Al fine di evitare licenziamenti collettivi durante ed a causa del diffondersi del Covid-19, il Governo spagnolo ha approvato una nuova disciplina dell'*Expediente de Regulación Temporal de Empleo* (ERTE) quale misura che prevede l'erogazione di una indennità in favore dei dipendenti a tempo determinato o indeterminato in caso di sospensione temporanea dei contratti di lavoro o di riduzione delle ore di lavoro, ha promosso il lavoro a distanza, ha disposto un permesso speciale per coloro che siano chiamati a prendersi cura di altri soggetti. Durante la vigenza dello stato di allarme è stato poi disposto un divieto di licenziamento per cause relazionate all'epidemia da Covid-19. Infine, sono stati disciplinati sussidi di disoccupazione speciali e temporanei nei confronti di categorie specifiche, riconoscendo l'erogazione di simili prestazioni in favore di categorie di lavoratori che sino ad ora non erano state ammesse a goderne, tra cui i lavoratori dello spettacolo ed i lavoratori domestici<sup>21</sup>. Una simile estensione delle tutele, unitamente all'introduzione

---

<sup>18</sup> V. *Real Decreto-ley 31 marzo 2020, n. 11 por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19*.

<sup>19</sup> V. *Real Decreto-ley 31 marzo 2020, n. 11 por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19 e Real Decreto-ley 7 julio 2020, n. 26 medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del Covid-19 en los ámbitos de transportes y vivienda*.

<sup>20</sup> In relazione alle misure adottate in Spagna a salvaguardia dei lavoratori v. *Real Decreto-ley 17 marzo 2020, n. 8 de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, Real Decreto-ley 27 marzo 2020, n. 9 por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del Covid-19, Real Decreto-ley 29 marzo 2020, n. 10 por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el Covid-19, Real Decreto-Ley 21 abril 2020, n. 15 de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo*.

<sup>21</sup> L'introduzione di un sussidio temporaneo di disoccupazione per i lavoratori domestici costituisce una misura innovativa in Spagna, posto che questa categoria di lavoratori non ha mai potuto usufruire di sussidi di disoccupazione. In relazione a tali misure v. *Real Decreto-ley 29 marzo 2020, n. 10 por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales*,

dell'*Ingreso Mínimo Vital*, appare particolarmente rilevante in quanto consente di evidenziare come la crisi pandemica abbia rappresentato un'opportunità nell'ordinamento spagnolo per un ripensamento del sistema di sicurezza sociale.

Quanto alla tutela dell'attività di impresa è possibile notare una particolare attenzione alla salvaguardia delle piccole e medie imprese, con la previsione di nuove linee di finanziamento, l'estensione dei limiti all'indebitamento netto (prevista tanto per le imprese quanto per i lavoratori autonomi) e la previsione del posticipo del rimborso dei prestiti concessi dalla *Secretaría General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa*<sup>22</sup>.

Particolare attenzione al mondo del lavoro ed ai giovani si riscontra esaminando le misure adottate nell'ordinamento francese<sup>23</sup>. Infatti, il Governo francese ha ritenuto di garantire una particolare tutela ai giovani quali soggetti maggiormente colpiti dalle conseguenze della crisi sanitaria. Ha così lanciato il piano "*1 jeune, 1 solution*" che si propone di formare 200.000 giovani in settori specifici e di costruire un percorso per l'impiego per 300.000 giovani. Tale percorso è sostenuto con incentivi destinati alle imprese in caso di assunzione di soggetti di giovane età: è prevista una compensazione fiscale per le imprese che assumano un giovane avente meno di ventisei anni con contratto a tempo indeterminato o determinato della durata di almeno tre mesi tra il 1° agosto 2020 ed il 31 gennaio 2021, nonché un aiuto eccezionale *una tantum* per le imprese che stipulino un contratto di apprendistato con un giovane al di sotto dei diciotto anni. A tutela dei giovani ed affinché questi non siano pregiudicati nella loro formazione sono poi adottate una serie di ulteriori misure, tra cui il congelamento delle tasse universitarie e le agevolazioni per conseguire prestiti statali<sup>24</sup>.

Un significativo intervento è previsto anche al fine di evitare fenomeni di dispersione scolastica. In relazione a tale ambito è possibile fare riferimento al Décret del 5 agosto 2020, n. 985 che ha disposto la maggiorazione dell'erogazione dell'*Allocation pour le rentrée scolaire* (ARS), prevedendone l'estensione a tre milioni di famiglie<sup>25</sup>. Più in generale, il richiama-

---

*con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el Covid-19 e Real Decreto-ley 31 marzo 2020, n. 11 por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19. In relazione ai sussidi disposti in favore dei lavoratori del settore artistico v. Real Decreto-ley 5 maggio 2020, n. 17 por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19. Per completezza, sembra opportuno segnalare che è stata prevista anche l'erogazione di un bonus sociale per i lavoratori autonomi che dopo il 15 marzo abbiano cessato la propria attività o abbiano subito una riduzione degli introiti pari al 75% rispetto a quanto fatturato nel semestre anteriore.*

<sup>22</sup> Per avere una panoramica delle misure adottate si vedano Real Decreto-ley 17 marzo 2020, n. 14, Real Decreto-ley 27 marzo 2020, n. 9, Real Decreto-ley 29 marzo 2020, n. 10, Real Decreto-ley 14 aprile 2020, n. 14, Real Decreto-ley 21 aprile 2020, n. 15. Per un approfondimento sulla libertà di iniziativa economica nell'ordinamento spagnolo durante la vigenza dello stato di allarme, v. A. CIDONCHA MARTÍN, *Coronavirus y libertad de empresa, in Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, a cura di P. BIGLINO CAMPOS, F. DURAN ALBA, Zaragoza, 2020.

<sup>23</sup> Per un quadro completo degli interventi disposti a sostegno dell'economia in Francia è possibile consultare il sito <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13995>.

<sup>24</sup> Tra le misure adottate è possibile segnalare che il Décret 24 giugno 2020 ha disposto un aiuto *una tantum* in favore degli studenti lavoratori che abbiano perso il lavoro e dei giovani precari al di sotto dei 25 anni di età che si trovino in grave difficoltà per le misure adottate durante lo stato di urgenza.

<sup>25</sup> L'erogazione dell'ARS tiene conto del reddito del nucleo familiare e dell'età del minore: nella fascia di età tra i 6 e i 10 anni l'ammontare massimo delle risorse erogabili è pari a 467,97 euro, nella fascia di età tra gli 11 e i 14 anni è pari a 490,39 euro, infine tra i 15 e i 18 anni è pari a 503,91 euro.

to decreto ha previsto un aiuto straordinario di solidarietà nei riguardi dei nuclei familiari che versino in condizioni precarie.

Per quanto riguarda, invece, le misure introdotte a tutela dei lavoratori è possibile notare come si tratti di misure analoghe a quelle adottate in Italia ed in Spagna. Segnatamente, è stato esteso il novero di soggetti che tra marzo e maggio 2020 sono stati ricompresi tra i “*salariés en chomage partiel*”, quali dipendenti che in caso di attività parziale sono indennizzati per le mancate ore di lavoro dal proprio datore di lavoro il quale, a sua volta, percepisce un'erogazione dallo Stato, mentre dal 1° maggio 2020 è stata prevista la possibilità di fruire di tale erogazione per i soggetti chiamati a prendersi cura di figli, persone vulnerabili o, più in generale, di soggetti conviventi.

Equalmente è stata ampliata la platea dei percettori dell'indennità di disoccupazione, ricomprendendovi tutti coloro che possano dimostrare ottantotto giorni di lavoro consecutivi.

Quanto alle misure adottate in Germania, al fine di sostenere l'economia ed incoraggiare la ripresa il governo federale ha varato un piano di intervento che è stato definito alla stregua del “più grande piano di assistenza finanziaria dal secondo dopoguerra”, oltre ad essere stato inquadrato come “un netto cambio di paradigma”<sup>26</sup>.

Tali definizioni rinvergono una spiegazione nell'ingente ammontare di risorse stanziata: solo nel mese di giugno il governo federale ha disposto una serie di misure per un ammontare di 130 miliardi, che si aggiungono ai 200 miliardi già stanziati per la spesa sociale ed i bonus per i lavoratori autonomi ed ai 600 miliardi circa in prestiti e garanzie pubbliche, senza contare gli interventi a sostegno della liquidità intrapresi dalla *Kreditanstalt für Wiederaufbau*.

Un simile stanziamento di risorse costituisce un netto cambio di paradigma rispetto alle regole di rigore finanziario e di bilancio in pareggio che hanno caratterizzato il recente passato. L'aspetto centrale del programma di intervento tedesco si rinviene nella salvaguardia dei lavoratori e nel rilancio delle imprese.

Per quanto riguarda i lavoratori, con legge approvata il 13 marzo 2020 si è reso più agevole l'accesso all'indennità lavorativa di breve durata sino alla fine del 2021, prevedendone l'estensione ai lavoratori a tempo determinato e prolungando la durata sino a dodici mesi. Oltre a tale indennità, è stata ampliata la platea dei beneficiari dell'indennità per la riduzione delle ore di lavoro.

In relazione alle imprese il piano di intervento si presenta articolato e strutturato nel lungo periodo. In primo luogo, è stata sospesa la presentazione delle istanze di insolvenza nel periodo compreso tra il 1° marzo 2020 ed il 30 settembre 2020 in vista della possibilità di fruire di prestiti e garanzie. In secondo luogo, quale elemento centrale del piano di intervento è stato previsto un c.d. scudo protettivo per fornire liquidità alle imprese. A tale finalità è, *in primis*, riconducibile la previsione del Fondo per la stabilizzazione economica, il cui impiego è previsto per la ricapitalizzazione diretta delle imprese ed al fine di fornire garanzie per con-

---

<sup>26</sup> Si vedano T. MASTROBUONI, *Coronavirus, la Germania lancia una Manovra immediata da 156 miliardi: 50 sono per le Piccole imprese*, in *la Repubblica*, 23 marzo 2020; P. VALENTINO, *Coronavirus, il piano eccezionale di Merkel: 550 miliardi per le imprese*, in *Corriere della Sera*, 13 marzo 2020.

sentire il rifinanziamento sul mercato. Particolari tutele sono state previste anche in favore dei fornitori delle imprese tedesche<sup>27</sup>.

Al fine di garantire liquidità alle imprese nel breve periodo per affrontare la crisi un ruolo centrale è affidato alla *Kreditstalt für Wiederaufbau*, la quale dal 30 giugno 2020 è chiamata ad erogare finanziamenti alle imprese che svolgono la propria attività in Germania. A sostegno delle piccole e medie imprese occorre poi ricordare due ulteriori programmi: il *Federal Emergency Aid* ed il *Corona Recovery Package*<sup>28</sup>.

Analizzando le misure sin qui illustrate, è possibile affermare in relazione a tutti gli ordinamenti considerati nel presente studio l'importanza dell'intervento statale al fine di fronteggiare nell'immediato le conseguenze economiche e sociali della pandemia, nonché delle misure di *lockdown* adottate per contrastarne la diffusione. Tuttavia, la disamina svolta ha consentito di porre in rilievo le differenti modalità di intervento che contraddistinguono i diversi ordinamenti.

In particolare, in relazione all'ordinamento tedesco emerge una significativa attenzione dedicata alla tutela della libertà di iniziativa economica. Le misure adottate in Germania sin dai primi mesi della crisi pandemica si contraddistinguono, infatti, per il sostegno offerto al tessuto imprenditoriale tramite la prestazione di garanzie e l'immissione di liquidità nel sistema. Si tratta, dunque, di una strategia di intervento che, pur non trascurando di tutelare i diversi ambiti colpiti dalle conseguenze della crisi pandemica, appare suscettibile di produrre effetti nel lungo periodo in relazione all'economia tedesca. Si presenta diversa, invece, la strategia adottata dall'ordinamento spagnolo. In Spagna, infatti, la crisi pandemica sembra aver rappresentato l'occasione per una significativa riforma del sistema di sicurezza sociale. Quest'ultima affermazione risulta comprovata dall'adozione di misure come l'*Ingreso Mínimo Vital*, destinato a radicarsi in maniera duratura nell'ordinamento spagnolo, ovvero il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione a categorie professionali che sino ad ora erano escluse dal novero dei soggetti ammessi a fruirne. Il tratto che caratterizza le misure disposte nell'ordinamento spagnolo è, dunque, l'adozione di una serie di prestazioni assistenziali destinate a radicarsi stabilmente.

Occorrerebbe, però, interrogarsi in merito alla sostenibilità di tali misure sotto il profilo finanziario. Se, come già detto, il Governo spagnolo ha espressamente dichiarato la propria volontà di discostarsi dalle politiche di *austerità* che hanno connotato il periodo seguente alla crisi economico-finanziaria del 2008, è altresì vero che l'attuale deroga al Patto di stabilità e crescita appare temporanea, mentre tutti gli strumenti di assistenza predisposti a livello europeo, come vedremo nel prosieguo del presente scritto, richiamano gli Stati al rispetto dei vincoli finanziari europei. Si pone, dunque, un problema di sostenibilità nel tempo di simili misure.

---

<sup>27</sup> Al fine di tutelare i fornitori delle imprese tedesche da crisi di liquidità il Governo federale ha stanziato 30 miliardi a titolo di garanzia per i pagamenti disposti in loro favore.

<sup>28</sup> Segnatamente, il *Federal Emergency Aid* prevede lo stanziamento di 50 miliardi da parte del Governo federale per aiuti emergenziali aventi quali destinatari imprese aventi sino a dieci dipendenti. Il *Corona Recovery Package*, adottato il 2 luglio 2020, aggiunge 25 milioni di euro quale aiuto per le piccole e medie imprese, prevedendo altresì interventi a supporto delle organizzazioni no profit e delle imprese municipali.

Una prospettiva di lungo periodo sembra caratterizzare anche le misure adottate nell'ordinamento francese in relazione al quale è emersa la centralità delle politiche di sostegno ai lavoratori ed ai giovani. Questi ultimi, infatti, sono stati individuati tra i soggetti maggiormente colpiti dalle conseguenze della crisi pandemica per quanto concerne il loro inserimento nel tessuto sociale ed economico. Il piano "1 jeune, 1 solution" adottato dal Governo francese, mirando ad agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani ed il compimento di percorsi di formazione professionale, appare suscettibile di produrre effetti non solo nell'immediato, ma anche in prospettiva.

Rispetto a tali modelli, le strategie di intervento che hanno caratterizzato l'ordinamento interno sino ad ora sembrano avere una portata più limitata. In particolare, le misure adottate, pur non trascurando di tutelare l'iniziativa economica privata, appaiono maggiormente simili agli interventi previsti nell'ordinamento spagnolo. La differenza che, però, contraddistingue l'ordinamento interno da quello spagnolo è la difficoltà di intravedere una prospettiva di lungo periodo. Quest'ultima è destinata probabilmente ad emergere nell'ambito del piano nazionale di rilancio, tuttavia è stata persa l'occasione di cominciare a progettare sin dai primi mesi della crisi pandemica le strategie per la futura ripresa economica e sociale.

## 2. Gli strumenti in campo a livello europeo

L'impegno finanziario assunto da ciascuno degli Stati membri in occasione della crisi pandemica è significativo, come dimostrano le esperienze nazionali richiamate. A fronte dell'entità di tale impegno, anche al fine di fornire una risposta unitaria alla crisi economica determinata dalla pandemia e di garantire la sostenibilità finanziaria dell'area euro, è emersa da subito l'esigenza di un intervento da parte delle Istituzioni europee<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Al fine di comprendere l'entità della crisi economico-finanziaria che gli Stati membri sono chiamati ad affrontare è possibile consultare il documento "Identifying Europe's recovery needs" pubblicato dalla Commissione europea il 28 maggio 2020 in cui la Commissione ha stimato che il prodotto interno lordo degli Stati europei nella seconda metà del 2020 sarebbe diminuito del 14% rispetto ai livelli registrati nello stesso periodo dell'anno nel 2019. Considerando, invece, l'intero 2020 la diminuzione stimata del PIL sarebbe stata del 7,4%, con la prospettiva di una ripresa solo parziale nel 2021. Tali stime si aggravano considerando l'ipotesi di una seconda ondata di infezioni nell'autunno del 2020. Le conseguenze in termini di perdita di posti di lavoro appaiono significative: secondo le prime stime il livello di disoccupazione nell'area euro salirà al 9,5%, mentre si attesterà al livello del 9% se si considera l'intera Unione europea. Tra i Paesi che subiranno maggiori perdite di posti di lavoro la Commissione europea ha collocato l'Italia, la Francia, la Spagna e l'Estonia. La necessità di significativi interventi statali nell'economia dovrebbe determinare un aumento medio del deficit pubblico di circa 8,5% il che si traduce, riprendendo le parole della Commissione, in «higher sovereign financing needs for Member States, much of which will need to be funded in a short period of time and under market conditions characterised by large uncertainty. Beyond the short-term, countries will unavoidably be left with significantly higher debt to be financed in the future. The increase in government debt is a particular challenge for countries that entered the CoVid-19 crisis with elevated debt and deficit levels. Differences in access to financing and its affordability may constrain a country's ability to respond adequately to the current crisis on its own». Tali dati sono stati confermati dalla Commissione europea nel report pubblicato nel mese di luglio "European Economic Forecast – Summer 2020 (Interim)" in cui si afferma quanto segue: «Overall, the euro area economy is forecast to contract by about 8 ¾% in 2020 before recovering at an annual growth rate of 6% next year. These projections are somewhat lower than in the spring forecast and point to an incomplete recovery as output at the end of 2021 is expected to be about 2% lower than before the crisis and about 4 ½% below the GDP level forecast in winter. The GDP decline is forecast to

Rispetto alla crisi economico-finanziaria del 2008 la crisi determinata dalla diffusione del Covid-19 si presenta significativamente diversa. Ciò non solo per le dimensioni dello shock economico, bensì per la natura dell'evento che ne è all'origine: trattandosi di una crisi determinata dalla diffusione di un virus, la durata e le evoluzioni della stessa appaiono incerte, essendo inevitabilmente legate alle evoluzioni della pandemia, ai provvedimenti assunti a livello nazionale, nonché alle tempistiche necessarie per individuare un vaccino e cure adeguate.

Il secondo carattere peculiare concerne l'estensione spaziale della crisi, trattandosi di uno shock economico globale. Se si osserva esclusivamente la sfera europea, è possibile notare come sebbene la diffusione del virus abbia colpito più duramente alcuni Paesi, tra cui l'Italia, le conseguenze economiche impattano sull'intera eurozona in ragione delle connessioni tra le economie nazionali.

Pertanto, quest'insieme di fattori unitamente all'esigenza di garantire la sostenibilità finanziaria determinano l'esigenza di una comune assunzione di responsabilità da parte dell'Unione europea e degli Stati membri.

Sebbene le trattative intavolate in sede di Consiglio europeo e di Eurogruppo abbiano talvolta reso evidenti attriti e tensioni tra le posizioni assunte dagli Stati membri, gli strumenti messi ad oggi in campo a livello europeo appaiono significativi<sup>30</sup>.

Volendo ripercorrere le tappe attraverso le quali si è giunti a definire gli strumenti europei di intervento, è opportuno muovere dalla decisione assunta il 23 marzo 2020 dai Ministri delle Finanze europei, su proposta della Commissione, di autorizzare lo scostamento dal Patto di stabilità e crescita. Tale decisione è stata preceduta il 18 marzo dall'annuncio da parte della BCE dell'intenzione di lanciare il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) per un ammontare pari a 750 miliardi di euro<sup>31</sup>.

A seguito della riunione del Consiglio europeo del 26 marzo l'Eurogruppo è stato invitato a presentare delle proposte per fronteggiare la crisi<sup>32</sup>. A fronte di tale sollecitazione, l'Eurogruppo nella riunione del 7-9 aprile ha individuato una serie di strumenti al fine di realizzare un pronto intervento. Tra tali strumenti rinveniamo il fondo SURE, il MES ed il poten-

---

*be particularly pronounced in the second quarter, at -13 ½% q-o-q. Looking forward to the second half of the year and 2021, the European economy is expected to bounce back, but with bigger and more persistent differences across Member States than expected in spring».* La versione integrale del report può essere consultata in [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf).

<sup>30</sup> Per una panoramica in relazione agli interventi progressivamente definiti in sede europea si consulti <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/>. Si veda, altresì, la nota n. 44/15 del SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *L'epidemia Covid-19 e l'Unione europea* (aggiornata al 24 Luglio 2020).

<sup>31</sup> Il comunicato stampa del 18 marzo è consultabile in [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318\\_1~3949d6f266.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html). A questo annuncio è seguita l'adozione della *Decision (EU) 2020/440 of the European Central Bank of 24 March 2020 on a temporary pandemic emergency purchase programme* (ECB/2020/17). Tale programma è stato rafforzato dallo stanziamento di ulteriori 600 miliardi. Per un primo commento v. A. BOBIC, M. DAWSON, *COVID -19 and the European Central Bank: The Legal Foundations of EMU as the Next Victim?*, in *Verfassungsblog*, 27 Marzo 2020. Nella dottrina interna, A. GUAZZAROTTI, *Il nuovo Quantitative Easing della BCE e l'ombra del Tribunale costituzionale tedesco sui negoziati europei per uscire dalla crisi*, in *laCostituzione.info*, 21 aprile 2020.

<sup>32</sup> V. Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo, Bruxelles 26 marzo 2020 consultabile in <https://www.consilium.europa.eu/media/43089/26-vc-euco-statement-it.pdf>.

ziamento della Banca Europea per gli Investimenti (BEI). In questa sede, inoltre, è stato per la prima volta proposto quale fondo per una ripresa europea nel lungo periodo il c.d. *Recovery Fund*<sup>33</sup>.

Queste proposte dell'Eurogruppo sono state accolte all'esito della riunione del Consiglio europeo del 23 aprile. In particolare, nella summenzionata riunione è stato definito un pacchetto di interventi del valore di 540 miliardi di euro, comprensivo del SURE, del BEI e del MES. È stata presa, inoltre, la decisione di lavorare per la creazione di un fondo per la ripresa e, pertanto, è stato conferito l'incarico alla Commissione europea di articolare entro la data del 27 maggio una proposta concernente un piano di aiuti per la ripresa<sup>34</sup>.

Nel lasso di tempo compreso tra il 23 aprile ed il 27 maggio si sono svolte ulteriori riunioni dell'Eurogruppo e del Consiglio europeo al fine di definire le modalità operative degli strumenti sui quali già era stata trovata un'intesa preliminare.

L'8 maggio è stato raggiunto un accordo dell'Eurogruppo sul MES<sup>35</sup>. Nell'ambito del Meccanismo Europeo di Stabilità è stata prevista l'istituzione di un *Pandemic Crisis Support*, basato sulla linea di credito precauzionale *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL).

Le dichiarazioni rilasciate dall'Eurogruppo prevedono che il *Pandemic Crisis Support*, rispetto alle altre linee di credito del MES, si fondi su una condizionalità "leggera", consistente nella sola condizione che la linea di credito sia utilizzata per finanziare in maniera diretta o indiretta i costi sanitari. A fronte di tale dichiarazione, si prevede però che i vincoli relativi alle modalità di spesa siano definiti in un *Pandemic Response Plan* individuale elaborato in relazione ai singoli Stati richiedenti sulla base di clausole standardizzate previste per tutti gli Stati aderenti al MES (*template PRP*). Si prevede, inoltre, che al *Pandemic Response Plan* sia affiancato un *Financial Facility Agreement* (FFA) individuale, basato su una decisione del Consiglio dei governatori del MES, che abbia ad oggetto l'entità del prestito e le modalità dello stesso. Si stabilisce, infine, che la sorveglianza sia commisurata alla natura dello shock causato dal Covid-19 e proporzionata all'entità ed all'uso del *Pandemic Crisis Support*. Gli Stati che abbiano fruito del *Pandemic Crisis Support* si impegnano a rafforzare le condizioni economiche e finanziarie coerentemente con il coordinamento economico e fiscale europeo. Tali profili saranno approfonditi nel successivo paragrafo al fine di comprendere come si collochi il *Pandemic Crisis Support* nell'ambito del Meccanismo Europeo di Stabilità e delle norme che ne disciplinano il funzionamento.

Oltre alla definizione del *Pandemic Crisis Support*, è necessario evidenziare come il 19 maggio 2020 il Consiglio abbia adottato il Regolamento UE 2020/672 volto a disciplinare il programma SURE. Tale fondo, che presenta una capienza massima pari a cento miliardi di

---

<sup>33</sup> In relazione alle decisioni assunte dall'Eurogruppo v. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/>.

<sup>34</sup> Si vedano le conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, consultabili in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>.

<sup>35</sup> V. Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support, 8 maggio 2020 consultabile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/>.

euro, ha la finalità di sostenere l'impiego<sup>36</sup>. In particolare, esso ha ad oggetto risorse aggiuntive erogate agli Stati membri al fine di sostenere tre tipologie di spese: spese legate alla riduzione dell'orario lavorativo, regimi di reddito sostitutivo, misure di carattere sanitario necessarie per mettere in sicurezza i luoghi di lavoro. Il fondo SURE costituisce uno strumento a carattere straordinario e temporaneo, posto che si prevede la possibilità di avvalersene sino al 31 dicembre 2022.

Sotto il profilo giuridico, esso rinviene il proprio fondamento nell'art. 122, par. 2, TFUE là dove è previsto che «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

Tutte le misure sin qui descritte costituiscono misure straordinarie e temporanee per fronteggiare l'emergenza. Oltre a tali strumenti, a fronte dello shock verificatosi si è resa necessaria la previsione di misure di lungo periodo che possano determinare una comune ripresa degli Stati europei nel segno della solidarietà e di una maggiore coesione.

In questa ottica la Commissione europea ha proposto un programma di ampio respiro per la ripresa, denominato *Next Generation EU*, per un importo pari a 750 miliardi di euro<sup>37</sup>. Tale programma prevede un considerevole investimento di risorse per la realizzazione dell'*European Green Deal* e per la digitalizzazione, nonché innumerevoli altre riforme ritenute prioritarie.

A tal riguardo, vale la pena riprendere le parole del Presidente dell'Eurogruppo Mario Cénteno «*I sense a broad consensus for using the recovery as an opportunity to accelerate the modernisation of our economies, in particular the transition to a green and digital economy. Policies to restart the single market and preserving the integrity of supply chains, which demonstrate the interdependence of our economies, are also a priority*»<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Per un approfondimento sul fondo SURE v. R. REPASI, *A dwarf in size, but a giant in shifting a paradigm – The European instrument for temporary support to mitigate the unemployment risk (SURE)*, in *EU Law live*, 2020, 19; E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2020, 2.

<sup>37</sup> Per consultare la proposta avanzata dalla Commissione europea v. EUROPEAN COMMISSION, *Identifying Europe's recovery needs*, 28 maggio 2020 in [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment\\_of\\_economic\\_and\\_investment\\_needs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf).

La proposta della Commissione è stata preceduta da una dichiarazione congiunta franco-tedesca del mese di maggio 2020 intitolata "A French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis" mediante la quale si proponeva di dotare il *Recovery Fund* di 500 miliardi di euro ottenuti grazie a prestiti negoziati dalla Commissione, per conto dell'Unione europea, sul mercato dei capitali. È interessante notare come diversi aspetti delineati dalla proposta franco-tedesca siano stati poi recepiti dalla Commissione e dal Consiglio europeo. A tal riguardo, sia sufficiente menzionare il nesso di condizionalità individuato tra la possibilità di fruire delle risorse ed il perseguimento degli obiettivi delineati in sede europea, nonché la proposta di rafforzare il bilancio europeo introducendo nuove forme di tassazione.

<sup>38</sup> Si vedano le dichiarazioni rese al termine dell'Eurogruppo del 15 maggio 2020, consultabili in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/15/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-15-may-2020/>.



Queste affermazioni risultano comprovate dallo schema di ripartizione dei fondi rientranti nel *Next Generation EU* proposto dalla Commissione europea: in particolare, la Commissione ha proposto che dei 750 miliardi di euro stanziati ben 560 miliardi siano destinati al *New Recovery and Resilience Facility*, fondo avente ad oggetto la realizzazione di investimenti e riforme durature a livello economico e sociale secondo le priorità individuate dalla stessa Commissione europea<sup>39</sup>; 55 miliardi siano destinati alle politiche di coesione nell'ambito dell'iniziativa REACT-EU; 30 miliardi confluiscono nel *Just Transitional Fund* quale fondo per il clima e 15 miliardi siano destinati all'*European Agricultural fund for Rural Development* per supportare le aree rurali nel realizzare i cambiamenti necessari per attuare l'*European Green Deal*.

Una seconda linea di investimenti rientranti nel *Next Generation EU* concerne, invece, il settore dell'attività di impresa. Per quanto riguarda tale linea di investimenti la Commissione ne ha proposto la ripartizione tra tre strumenti: il *Solvency Support Instrument* quale fondo di nuova istituzione volto a fornire liquidità alle imprese in crisi al fine di evitare procedure di insolvenza, *InvestEU* fondo volto a finanziare gli investimenti nel settore privato<sup>40</sup> e lo *Strategic Investment Facility* relativo agli investimenti in settori strategici.

Infine, la proposta delineata dalla Commissione europea ha prospettato un massiccio intervento al fine di rafforzare la tutela della salute e prevenire future crisi sanitarie tramite il nuovo programma *EU4Health*, nonché ha previsto l'aumento degli investimenti nel settore della ricerca nell'ambito del programma *Horizon Europe*.

Delineato tale quadro di interventi, il tema fondamentale è però diventato il reperimento delle risorse e l'impatto delle diverse modalità di finanziamento sull'assetto europeo. La Commissione europea nella sua proposta ha individuato quale modalità di finanziamento la possibilità per l'Unione di procedere all'acquisizione di prestiti sul mercato dei capitali<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Riprendendo le parole della proposta avanzata dalla Commissione europea il 28 maggio 2020: «*The facility will offer large-scale financial support for investments and reforms that make Member State economies more resilient. Crucially, it will ensure that these investments and reforms focus on the challenges and investment needs related to the green and digital transitions. It will help Member States to address economic and social challenges that are even more critical in the aftermath of the crisis, in various areas such as social, employment, skills, education, research and innovation and health, but also in areas related to the business environment, including public administration and the financial sector. The Commission will offer extensive technical support to ensure that the funds are put to the best possible use*».

<sup>40</sup> In particolare, il fondo InvestEU è volto a finanziare la *green economy*, le nuove tecnologie digitali quali il 5G e l'intelligenza artificiale.

<sup>41</sup> Nella proposta avanzata dalla Commissione europea è possibile leggere quanto segue: «*In these extraordinary circumstances, it is fully justified to use a financing mechanism that would provide a significant and timely spending boost without increasing national debts, as an expression of solidarity at a scale commensurate with the crisis. The borrowing will build on the Union's strong track record of using market-based instruments to support investment and reforms in the Member States. The Union will borrow on the financial markets on terms reflecting its very high credit rating and channel these funds swiftly to where they are needed most. To this end, the Commission will issue bonds with different maturities in capital markets, making best use of the capacity of these markets to absorb such bonds while ensuring the lowest average cost of borrowing. Such a diversified funding strategy allows the Commission to conduct borrowing operations in a manner best suited to the scale of the operations and the prevailing market environments*».

La dottrina, dal suo canto, ha ipotizzato differenti ipotesi, quali il finanziamento del *Next Generation EU* tramite il bilancio europeo ovvero tramite l'emissione di eurobond<sup>42</sup>.

Quanto alla prima ipotesi, riguardante la possibilità di trarre risorse per il programma *Next Generation EU* dal bilancio europeo, essa incontra il proprio limite nella tradizionale esiguità di risorse del bilancio europeo. In relazione alla possibilità di finanziamento tramite eurobond, ossia titoli di debito comunitari garantiti in maniera solidale dai Paesi europei, tale ipotesi condurrebbe ad una mutualizzazione del debito fortemente osteggiata da taluni Stati. D'altronde, un limite netto a forme di mutualizzazione del debito è stato espresso anche dal Tribunale costituzionale federale tedesco con la sentenza del 5 maggio 2020<sup>43</sup>.

Tale decisione ha ad oggetto il *Quantitative Easing*, quale programma di acquisto dei titoli di Stato da parte della BCE varato nel 2015. Essa non riguarda, dunque, alcuna delle misure adottate per attenuare le conseguenze finanziarie della crisi legata al propagarsi del Covid-19, tuttavia il principio statuito in tale pronuncia sembra costituire un argine all'adozione di strumenti europei che possano condurre a forme di mutualizzazione del debito.

Nell'ambito di questa decisione il Tribunale costituzionale federale tedesco ha, infatti, ritenuto che il programma di *Quantitative Easing* varato dalla BCE violi il diritto di voto degli elettori tedeschi e la sovranità statale. In particolare, la misura introdotta dalla BCE comporterebbe un finanziamento diretto agli Stati, configurandosi come misure di politica economica e non di mera politica monetaria. Pertanto, si tratterebbe di un atto *ultra vires* della BCE.

Inoltre, un simile intervento comporterebbe una mutualizzazione del debito tra i Paesi dell'Unione europea, così che il debito rischierebbe di ricadere sugli Stati virtuosi incoraggiando al contrario condotte di *moral hazard* da parte di Stati che già presentano alti livelli debitori.

Tramite tale pronuncia il Tribunale costituzionale federale tedesco ha quindi rivendicato il diritto all'ultima parola del *Bunderstag* in materia di decisioni che possano incidere sull'autonomia finanziaria e di bilancio della Germania. Una simile presa di posizione non

---

<sup>42</sup> Sulle diverse ipotesi avanzate al fine di finanziare il *Next Generation EU* ed il *Recovery Fund* v. G.L. TOSATO, *The Recovery Fund: legal issue*, in *Policy Brief*, 2020, 23; A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiaepolitica*, 24 aprile 2020; S. LUCARELLI, *Gli eurobond fra logica economica, sofismi e difficili mediazioni*, in *economiaepolitica*, 6 aprile 2020; M. GOLDMANN ET AL., *The case for Corona bonds*, in *Verbassungsblog*, 5 aprile 2020.

<sup>43</sup> BVerfG, 05 May 2020 - 2 BvR 859/15. In dottrina, *ex plurimis*, per un commento a tale sentenza v. A. SOMMA, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale*, in *DPCE Online*, 2020, 2; O. CHESSA, *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, *ivi*; B. CARAVITA, M. CODINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, 2020, 14; D.U. GALLETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, *ivi*; F. SALMONI, *Note a prima lettura della sentenza del tribunale costituzionale federale tedesco sul Quantitative Easing: una decisione politica che chiude la strada alla mutualizzazione del debito e la apre al MES*, in *Consultaonline*, 2020, 2; A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCE Online*, 2020, 2; M. GOLDMANN, *The European Economic Constitution after the PSPP Judgement: Toward Integrative Liberalism?*, in *German Law Journal*, 2020, 21, 1058; F. SAIITTO, «Tanto peggio per i fatti». *Sipario sulla presidenza Vosskuhle: il caso Quantitative Easing di fronte al Bundesverfassungsgericht*, in *diritticomparati.it*, 7 maggio 2020.

deve sorprendere: essa si colloca nel solco di quanto precedentemente stabilito dalla Corte di Karlsruhe in relazione al MES nella sentenza del 12 settembre 2012, pronuncia in cui la Corte aveva affermato il ruolo sovrano del *Bundestag* nell'ambito delle scelte in materia finanziaria e di bilancio<sup>44</sup>.

La costruzione giuridica del Tribunale costituzionale federale tedesco pone, dunque, significativi controlimiti al diritto dell'Unione europea. Inoltre, essa rischierebbe di condurre alla disgregazione dell'apparato europeo qualora, oltre al Tribunale costituzionale federale tedesco, altri organi nazionali decidessero di adottare un simile orientamento<sup>45</sup>.

Fortunatamente, ad oggi, l'orientamento manifestato dal Tribunale costituzionale federale tedesco non è stato seguito da altre Corti costituzionali ed è stato oggetto di una pronta e secca replica da parte delle Istituzioni europee, tuttavia esso ben manifesta le resistenze all'introduzione di forme di mutualizzazione del debito<sup>46</sup>.

Simili resistenze sono state in parte condivise dai governi dei c.d. Paesi frugali (Olanda, Austria, Danimarca e Svezia), i quali in occasione della riunione del Consiglio europeo del 17 luglio 2020 hanno altresì manifestato una forte riluttanza all'idea di strutturare il c.d. *Recovery Fund* sulla base prevalentemente di trasferimenti a fondo perduto.

Nell'ambito di tale vertice è stato possibile raggiungere un accordo solo alla data del 21 luglio. Dal documento che racchiude le conclusioni del vertice è possibile individuare i termini dell'accordo raggiunto in sede europea in relazione al programma *Next Generation EU* e, nell'ambito di questo, al *Recovery and Resilience Facility*<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> V. BvG, 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12. Per un commento, si veda A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in *federalismi.it*, 2020, 18.

<sup>45</sup> In dottrina esprime simili timori O. CHESSA, *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, cit.

<sup>46</sup> In riferimento alle risposte istituzionali alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco si veda la nota ufficiale rilasciata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea in cui la Corte ribadisce come essa sia il solo organo competente a constatare la contrarietà di un atto di un'Istituzione europea rispetto al diritto dell'Unione. Eventuali divergenze tra i giudici degli Stati membri in merito alla validità di simili atti potrebbero compromettere, infatti, l'unità dell'ordinamento giuridico europeo e pregiudicare la certezza del diritto. Il comunicato della Corte è consultabile in <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058it.pdf>.

<sup>47</sup> Per le conclusioni del vertice del Consiglio europeo del 17-21 luglio v. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>.

In dottrina, per un'analisi dell'accordo raggiunto dal Consiglio europeo v. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *diritticomparati.it*, 29 luglio 2020; E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio)*, in *Federalismi.it*, 2020, 29. Sull'accordo raggiunto dal Consiglio europeo, si è espresso anche il Parlamento europeo con la Risoluzione del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP)). Sembra opportuno evidenziare che il Parlamento europeo ha riscontrato diverse criticità in relazione all'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo. I nodi maggiormente problematici, ad avviso del Parlamento europeo, concernono la natura debole ed indefinita del meccanismo sanzionatorio previsto in caso di violazioni dello Stato di diritto, la necessità di predisporre una significativa riforma del sistema di risorse proprie dell'Unione europea, i tagli apportati ai programmi chiave dell'Unione (tra cui quelli riguardanti le politiche migratorie) nell'ambito sia del QFP 2021-2027 sia di *Next Generation EU*. Nella propria Risoluzione il Parlamento ha, inoltre, criticato il metodo intergovernativo scelto per la gestione dei fondi del *Next Generation EU*, chiedendo di essere coinvolto nell'erogazione e nel controllo sull'impiego dei fondi tanto *ex ante* quanto *ex post*. Infine, si

Tale programma per la ripresa è stato in via preliminare delineato dal Consiglio europeo attraverso tre aggettivi: “*significant*”, “*focused*” and “*limited in time*”, aggettivi del cui impiego è stata fornita una spiegazione. Se escludiamo l’espressione “*limited in time*” il cui significato appare chiaro, l’impiego dell’aggettivo “*significant*” per definire il *Next Generation EU* rinviene spiegazione negli effetti presumibilmente di lunga durata che dovrebbe manifestare la crisi economico-finanziaria, mentre il termine “*focused*” è stato impiegato al fine di evidenziare la volontà di intervenire in maniera mirata sui settori più colpiti dalla crisi.

Nella riunione del 17-21 luglio il Consiglio europeo ha sciolto molti nodi relativi all’articolazione del programma *Next Generation EU* ed al funzionamento del *Recovery and Resilience Facility*. In primo luogo, sembra opportuno evidenziare come l’importo del fondo sia restato invariato rispetto a quanto proposto dalla Commissione. È stato previsto, pertanto, un ammontare pari a 750 miliardi di euro. Ciò che è variato rispetto alla proposta della Commissione europea è l’ammontare delle risorse erogabili a titolo di prestiti e l’entità dei trasferimenti a titolo di sovvenzioni.

Si è previsto, infatti, che nell’ambito del *Next Generation EU* l’ammontare massimo dei prestiti erogabili possa raggiungere la soglia di 390 miliardi di euro, mentre per i trasferimenti a fondo perduto la soglia è stata fissata a 360 miliardi di euro. Di tali risorse complessive sono destinati al *Recovery and Resilience Facility* 672,5 miliardi di euro, ripartiti come segue: 360 miliardi di euro erogati a titolo di prestiti e 312,5 miliardi trasferibili a titolo di sovvenzioni<sup>48</sup>.

Ferma questa ripartizione delle risorse, resta da sciogliere l’incognita precedentemente sollevata in merito alle modalità di reperimento delle risorse. In relazione a tale profilo il vertice del Consiglio europeo segna un importante momento di svolta nel processo evolutivo dell’Unione europea.

---

segnala che il Parlamento europeo ha chiesto l’introduzione di precisi vincoli di spesa tanto per il QFP quanto per *Next Generation EU* con particolare riguardo alla spesa in materia di biodiversità, in relazione alla quale si chiede l’introduzione di un vincolo di destinazione pari al 10% delle erogazioni, e di clima, in relazione al quale il vincolo di destinazione arriva al 30%. Come vedremo, tali rilievi del Parlamento europeo a seguito di lunghe trattative sono stati accolti. Quanto alle definizioni delle modalità di funzionamento del meccanismo sanzionatorio in caso di violazione dello Stato di diritto, il 5 novembre 2020 il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno trovato un accordo, che sarà illustrato nel prosieguo, sulla regolamentazione tramite la quale disciplinare tale meccanismo. In relazione, invece, alla richiesta di un maggior coinvolgimento nell’attività di controllo sull’impiego dei fondi del *Next Generation EU*, il 18 dicembre 2020 è stato raggiunto un accordo tra il Parlamento europeo ed il Consiglio tramite il quale è stato riconosciuto un «*recovery and resilience dialogue*» tra Parlamento europeo e Commissione in merito al controllo sull’avanzamento dei piani nazionali.

<sup>48</sup> I restanti importi stanziati dal *Next Generation EU* sono, invece, ripartiti come segue: 47,5 miliardi di euro destinati al programma REACT-EU, 5 miliardi di euro destinati ad Orizzonte Europa, 5,6 miliardi di euro per InvestEU, 7,5 miliardi di euro per lo sviluppo rurale, 10 miliardi di euro per il Fondo per la transizione giusta, 1,9 miliardi di euro per RescEU. In relazione agli effetti determinati dall’erogazione di risorse a titolo di prestito ovvero a titolo di sovvenzione v. E. MOSTACCI, *La terza onda. L’Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, cit., 2389, il quale evidenzia come la maggiore differenza in relazione all’erogazione di risorse a titolo di prestito o di sovvenzione si rinvenga a livello politico: i sussidi, infatti, porrebbero il donante in una posizione politica privilegiata, determinando un incremento del tasso di fedeltà del Paese beneficiario, allo stesso tempo però incrementerebbero il livello di conflitto interno all’Unione in relazione alla condotta di quegli Stati ostili all’adozione di politiche solidaristiche. Inoltre, nel lungo periodo l’introduzione di un sistema di sussidi precluderebbe ad un incremento significativo delle dimensioni del bilancio europeo.

È stato previsto, infatti, che il programma *Next Generation EU* sia interamente finanziato da prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari e che tali prestiti siano garantiti dal bilancio UE 2021-2027. Una simile modalità di reperimento delle risorse produce due importanti conseguenze: per un verso, apre la strada ad un indebitamento dell'Unione europea in deroga al principio del pareggio di bilancio di cui all'art. 310 TFUE e, per altro verso, attribuisce una rinnovata centralità al bilancio europeo, le cui risorse sino ad oggi sono state particolarmente esigue.

Quanto al procedimento affinché gli Stati membri possano fruire delle risorse del *Recovery and Resilience Facility*, l'erogazione delle stesse è stata condizionata alla presentazione di piani per la ripresa ed alla definizione di un'agenda di riforme per gli anni 2021-2023. Tali piani nazionali saranno soggetti a valutazione entro due mesi dalla presentazione da parte della Commissione, previo parere del comitato economico e finanziario, e dovranno essere approvati dal Consiglio tramite votazione a maggioranza qualificata.

Quest'ultimo profilo è stato oggetto di un intenso scontro durante il vertice giacché i Paesi Bassi hanno sostenuto strenuamente la tesi della necessità di una approvazione all'unanimità. L'adozione di una simile linea avrebbe significato l'introduzione di una sorta di diritto di veto in relazione ai programmi di riforme nazionali da realizzare al fine di poter accedere ai fondi europei. Il riconoscimento di un simile potere avrebbe potuto creare situazioni di stallo, subordinando la possibilità di accedere alle risorse al *placet* di singoli Stati. Appare, invece, maggiormente ragionevole la scelta di prevedere l'approvazione a seguito di una votazione a maggioranza qualificata.

Come vedremo in maniera più approfondita nel successivo paragrafo, l'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo sembra rappresentare un momento di svolta per l'Unione europea.

Vi sono molteplici elementi dai quali è possibile cogliere un simile segnale.

*In primis*, è possibile giungere ad una simile considerazione osservando le modalità attraverso le quali si è scelto di finanziare il programma *Next Generation EU* e, in particolare, il dispositivo per la ripresa e la resilienza: per un verso, il Consiglio europeo ha autorizzato gli acquisti effettuati dalla Commissione sui mercati dei capitali, individuando contestualmente limiti di durata, entità e raggio di azione del potere della Commissione di contrarre prestiti<sup>49</sup>. Per altro verso, il *Next Generation EU* è stato inscindibilmente ancorato al bilancio europeo di cui si prevede un rafforzamento anche tramite l'introduzione di nuove forme di tassazione<sup>50</sup>. Ciò rappresenta il primo passo verso l'affermazione di una fiscalità europea<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> La Commissione potrà contrarre prestiti sul mercato sino ad un importo pari a 750 miliardi di euro a prezzi 2018. Tale attività di assunzione di prestiti dovrà cessare al più tardi nel 2026. Una simile modalità di finanziamento apre la strada, per la prima volta, alla creazione di un debito pubblico europeo e a forme di mutualizzazione del debito, misure la cui adozione sino ad oggi era stata esclusa e fortemente osteggiata tanto a livello nazionale quanto a livello europeo. Si prevede, inoltre, che gli importi per il *Next Generation EU* siano convogliati attraverso il bilancio europeo, quali fondi con destinazione specifica.

<sup>50</sup> Il Consiglio europeo svoltosi tra il 17 e il 21 luglio ha, infatti, avuto ad oggetto non solo la definizione del programma *Next Generation EU*, ma anche la definizione del quadro finanziario pluriennale (QFP). Il nesso tra i due è talmente stretto che nell'incipit del documento che riassume le conclusioni del Consiglio europeo è possibile leggere quanto segue: «*Next Generation EU e QFP sono indissociabili. Abbiamo bisogno dello sforzo*

Un secondo profilo di interesse concerne la volontà di costruire uno stretto nesso tra il *Recovery and Resilience Facility* ed il perseguimento degli obiettivi definiti in sede di Semestre europeo, incluse le politiche in materia di diritti sociali, migrazioni, ambiente, cambiamenti climatici, perseguimento dell'eguaglianza di genere. Tale nesso costituisce un elemento di condizionalità che sarà approfondito nel successivo paragrafo e che concorre in maniera significativa a caratterizzare il modello di Unione europea che si sta delineando.

Un terzo profilo di interesse concerne, infine, il tentativo di introdurre un meccanismo di salvaguardia della *rule of law*. Al punto 22 delle conclusioni del Consiglio europeo si ribadisce quanto già affermato al punto 22A e cioè che «*gli interessi finanziari dell'Unione sono tutelati in conformità dei principi generali sanciti dai trattati dell'Unione, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza del rispetto dello Stato di diritto. Sulla base di tali premesse sarà introdotto un regime di condizionalità a tutela del bilancio e di Next Generation EU. In tale contesto, in caso di violazioni, la Commissione proporrà misure che dovranno essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata*».

Tale previsione ribadisce la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea nella misura in cui siano rispettati i principi sanciti dall'art. 2 TUE, tra cui il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'eguaglianza, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti umani. Il Consiglio europeo pone particolare enfasi proprio sul rispetto della *rule of law* e introduce un meccanismo sanzionatorio in caso di violazioni, prevedendo che le misure sanzionatorie siano proposte dalla Commissione e adottate dal Consiglio. Tale meccanismo sanzionatorio è stato tuttavia meramente accennato nelle conclusioni del Consiglio europeo, essendo stata rimessa la disciplina del suo funzionamento a successivi interventi delle Istituzioni europee<sup>52</sup>.

Tutti gli elementi sin qui illustrati concorrono a definire un quadro articolato di strumenti messo a disposizione a livello europeo al fine di fronteggiare le esigenze economico-finanziarie derivanti nell'immediato e nel lungo periodo dal diffondersi della pandemia. Tale strumentario appare caratterizzato da diverse forme di condizionalità, essendo ancorata

---

*per la ripresa per rispondere con rapidità ed efficacia a una sfida temporanea, ma questo potrà dare i risultati auspicati ed essere sostenibile soltanto se associato e in armonia con il tradizionale QFP, che dal 1988 plasma le nostre politiche di bilancio e offre una prospettiva a lungo termine*». Quanto ai tributi europei di cui si prevede l'introduzione, si rinvia al punto A29 delle Conclusioni del Consiglio europeo là dove si prevede l'introduzione di una tassa sui rifiuti di plastica non riciclati a decorrere dal 1° gennaio 2021, un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e a un prelievo sul digitale, ai fini della loro introduzione al più tardi entro il 1° gennaio 2023. L'introduzione di risorse proprie ha costituito uno dei punti centrali nel procedimento di approvazione del QFP, volendo ripercorrerne le tappe è possibile evidenziare come solo alla data del 10 novembre 2020 sia stato possibile trovare un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio sulle modifiche da apportare al quadro finanziario pluriennale, giungendo così all'approvazione del QFP solo alla data del 17 dicembre 2020. Per un approfondimento in relazione al quadro finanziario pluriennale 2021-2027 si rinvia a A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *federalismi.it*, 2020, 24.

<sup>51</sup> Sull'importanza della creazione di una fiscalità europea si sofferma anche la proposta della Commissione europea del 27 maggio 2020, là dove afferma: «*In addition, the economic impact of the Coronavirus pandemic highlights the importance of ensuring sufficient fiscal space for the Union in cases of economic shocks leading to a decrease in gross national income*».

<sup>52</sup> Tale profilo sarà approfondito nel successivo paragrafo.

l'erogazione delle risorse al perseguimento di specifiche finalità. Una simile costruzione, ad un primo esame, sembra tracciare il percorso per un'Unione che non intende limitarsi al perseguimento di mere politiche monetarie, ma che ambisce alla realizzazione di più alte finalità comuni, come dimostra il richiamo ai principi di cui all'art. 2 TUE ed alla *rule of law*.

Quest'ultimo rilievo necessita di essere approfondito, pertanto nel successivo paragrafo analizzeremo i differenti meccanismi di condizionalità presenti negli strumenti di intervento sovranazionali e verificheremo se e in quale misura sia possibile conciliare simili interventi con il principio di solidarietà.

### 3. Condizionalità e solidarietà: i principi difficili da conciliare

Le misure di assistenza finanziaria varate in sede europea al fine di fronteggiare le conseguenze economico-finanziarie della pandemia si fondano su due principi che, ad un primo esame, potrebbero sembrare in contrasto: il principio di condizionalità ed il principio di solidarietà<sup>53</sup>. Tali principi e le modalità attraverso le quali essi si combinano sono fondamentali al fine di individuare il modello di Unione europea che si sta delineando. Procediamo quindi ad analizzarne l'impiego, muovendo dal principio di solidarietà.

Il principio di solidarietà è stato più volte richiamato sin dai primi vertici dell'Eurogruppo e del Consiglio europeo. Sia sufficiente richiamare a tal riguardo le parole pronunciate in apertura del vertice del Consiglio europeo del 23 aprile 2020 dal Presidente del Parlamento europeo David Sassoli, il quale ha dichiarato: «*Non tutti gli Stati europei sono stati colpiti nella stessa maniera dall'epidemia, alcuni hanno pagato un prezzo molto alto in termini di vite umane. È giunto il momento di andare oltre la logica di ognuno per sé e di rimettere al centro la solidarietà che sta al cuore del progetto europeo*»<sup>54</sup>. Tale esortazione alla

---

<sup>53</sup> Sul principio di condizionalità v. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017; L. TASCHINI, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Torino, 2019; A. PISANESCHI, *L'Esm, le condizionalità, i memorandum of understanding. Un nuovo diritto europeo fuori dell'Europa?*, in *Per. cost.*, 2016, 3, 511; L. BINI SMAGHI, *Governance and conditionality: toward a sustainable framework?*, in *Journal of European Integration*, 2015, vol. 37, 7, 755; A. IANNI, *L'insolvenza sovrana come fenomeno di mutazione giuridica imposta. Le politiche di condizionalità*, in *DPCE*, 2016, 3; A. VITERBO, F. COSTAMAGNA, *L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi nell'area euro: profili giuridici*, in *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole e valori*, a cura di N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI, Napoli, 2013, 167.

Sul principio di solidarietà in ambito europeo v. Z. BAUMAN, *Oltre le nazioni: l'Europa tra sovranismo e solidarietà*, Roma, 2019; A. BIONDI, E. DAGILYTE, E. KÜÇÜK (a cura di), *Solidarity in EU law: legal principle in the making*, Cheltenham, 2018; C. BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne: éléments constitutionnels et matériels: pour une théorie de la solidarité en droit de l'Union européenne*, Parigi, 2011; M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (a cura di), *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford, 2010. Più recentemente, v. A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, cit., 305.

Sul rapporto tra solidarietà e condizionalità, da ultimo, v. G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, 2020, 34; E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, cit., 2371.

<sup>54</sup> Per consultare il discorso integrale del Presidente Sassoli v. <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/sassoli-insieme-per-rilanciare-l-economia>.

solidarietà è stata ripresa nell'incipit del documento europeo che ha enunciato "Una tabella di marcia per la ripresa" là dove si afferma: «*A seguito della pandemia di Covid-19, l'UE sta affrontando una crisi senza precedenti con effetti enormi su ogni aspetto della nostra società. La sua risposta deve essere gestita con determinazione, unità e solidarietà, il che richiede uno sforzo di immaginazione per avvalersi di tutte le risorse degli Stati membri e dell'UE. Non c'è posto per l'ordinaria amministrazione*»<sup>55</sup>.

Proseguendo nella lettura di quest'ultimo documento, "solidarietà" e "coesione" sembrano essere le parole chiave sulle quali fondare la ripresa. Simili richiami poggiano su fondamenta normative solide: la solidarietà e la coesione, così come enunciate dall'art. 4, par. 3, TUE, costituiscono elementi chiave dell'integrazione europea. Nel contesto attuale, sembra possibile declinare la loro operatività secondo tre linee direttrici: salvaguardia della salute, dimensione economico-finanziaria, garanzia dei valori della *rule of law*<sup>56</sup>.

Ciascuno di questi tre punti è connesso agli altri, non appare infatti possibile garantire la stabilità finanziaria senza fornire un'adeguata tutela della salute. Ciò è ancora più vero oggi in uno scenario di pandemia globale. Ugualmente, fondare l'Unione europea esclusivamente su fattori economico-finanziari determinerebbe, come peraltro è stato affermato in anni recenti, forti elementi di debolezza. Il rispetto di comuni principi giuridici appare suscettibile di rappresentare, invece, un collante per l'Unione, oltre a costituire una garanzia per gli stessi cittadini europei.

Appare chiaro che la solidarietà opera diversamente nei differenti ambiti. La tutela della salute pubblica appare essenziale per la salvaguardia della stabilità dello spazio europeo, tuttavia l'Unione europea ha scarsi poteri in questa materia. Infatti, sebbene il par. 1 dell'art. 168 TFUE sancisca che un alto livello di protezione della salute pubblica deve essere garantito, i successivi paragrafi 5 e 6 si limitano a prevedere il potere degli Consiglio di adottare raccomandazioni e misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Tale documento è consultabile in [https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery\\_it.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/43414/20200421-a-roadmap-for-recovery_it.pdf).

<sup>56</sup> Di questo avviso in dottrina U. NEERGAARD, S. DE VRIES, "Whatever is necessary... will be done" - Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis, in *EU Law live*, 24 aprile 2020, 17. Sulla rilevanza della solidarietà al fine di contrastare la pandemia da Covid-19 si veda anche la pagina web della Commissione europea dedicata a "Coronavirus: European Solidarity in action" ([ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en)).

<sup>57</sup> Per un inquadramento delle competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica v. P. DE PASQUALE, *Le competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica e la pandemia di Covid-19*, in *DPCE online*, 2020, 2, la quale evidenzia come i poteri dell'Unione europea in materia di sanità pubblica siano circoscritti. In particolare, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. k), TFUE i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica sono annoverati tra le competenze concorrenti che l'Unione può esercitare solo se prova che la sua azione sia più efficace di quella delle autorità nazionali. Ai sensi dell'art. 6 TFUE, inoltre, il miglioramento della salute umana rientra le competenze sussidiarie dell'Unione in cui l'intervento di quest'ultima si caratterizza spesso per un mero coordinamento delle azioni degli Stati membri. Infine, oltre all'art. 168 TFUE, viene in rilievo l'art. 222 TFUE là dove afferma la clausola di solidarietà secondo cui l'Unione e gli Stati 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. Proprio quest'ultimo principio ha rappresentato la chiave della risposta europea alla crisi pandemica.



La solidarietà appare, dunque, un fattore importante affinché gli Stati, pur decidendo autonomamente i provvedimenti da adottare nel proprio territorio, provino a fornire una risposta coordinata. Un primo indizio nel senso di un rafforzamento dell'intervento in materia di sanità pubblica discende dalle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio là dove è stato deliberato un incremento delle risorse del programma Salute, in linea con la proposta della Commissione europea, al fine di rafforzare la risposta alla pandemia<sup>58</sup>.

La solidarietà appare un valore essenziale anche là dove si considerino gli impegni finanziari assunti dagli Stati al fine di fare fronte alle conseguenze della pandemia. In relazione a tale profilo gli Stati europei non sembrano potersi muovere esclusivamente sulla base di interessi egoistici, giacché una simile condotta rischierebbe di compromettere la stabilità e la sostenibilità finanziaria dell'intera area euro.

La crisi economica seguita alla pandemia tocca tutti gli Stati membri dell'Unione che sono, pertanto, chiamati in misura minore o maggiore ad intervenire a sostegno dell'economia e dei propri cittadini. In questo frangente nessuno Stato può essere lasciato da solo giacché, qualora questi non riuscisse a far fronte alle esigenze economico-finanziarie del proprio Paese, gli effetti negativi si ripercuoterebbero anche sugli altri Paesi dell'eurozona.

La solidarietà diventa, dunque, un'esigenza: non mero altruismo, ma garanzia di sopravvivenza e di stabilità dell'Unione<sup>59</sup>. Il principio va calato nella realtà ed in questa trova la

---

<sup>58</sup> Un impulso a rafforzare l'intervento in ambito sanitario discende anche dalla dichiarazione franco-tedesca "A French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis" del mese di maggio 2020 in cui è affermato quanto segue: «our response to the current crisis and to future health crisis should be built upon a new European approach based on strategic health sovereignty. We strive for a strategically positioned European healthcare industry which will, in full respect of the Member States responsibility for their social security and healthcare systems, upgrade the European dimension of healthcare. We shall therefore: increase European capacities on research and development for vaccines and treatments, as well as coordinating and financing at the international level with the short term goal to develop and produce a Coronavirus vaccine within the European Union, ensuring its global access; establish common strategic stocks of medicines and medical products and encourage production capacities of these products in the European Union; coordinate European procurement policies regarding future vaccines and treatments, in order to speak with one voice with pharmaceutical industry and secure most effectively European and global access; set up an EU Health Task Force within the European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) and mandate it, with national health institutions, to develop prevention and reaction plans against future epidemics; establish common European standards for health data interoperability».

Oltre alla dichiarazione franco-tedesca è possibile richiamare quanto rilevato dalla Commissione europea nella proposta del 28 maggio 2020 là dove è statuito: «The CoVid-19 pandemic has accentuated the need for re-orienting EU health systems towards increased use of hospitals for infectious diseases treatment, prevention and diagnostics, where care is falling short, as well as the need for a more substantive health programme to finance cross border issues related to health security and the resilience of health systems». Tra gli atti della Commissione si consulti anche la seguente Comunicazione, EU Strategy for COVID-19 vaccines, COM(2020) 245 final, del 17 giugno 2020 e la successiva Comunicazione Short-term EU health preparedness for COVID-19 outbreaks, COM(2020) 318 final, del 15 luglio 2020.

<sup>59</sup> Condivide questa ricostruzione E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, cit., 2371 secondo cui «immaginare che un sentimento consimile (la solidarietà) possa portare dei sistemi economici complessi e potenzialmente concorrenti a sostenersi reciprocamente – rectius possa portare i Paesi più solidi a sacrificare parte del proprio benessere per aiutare quelli più deboli – è mero esercizio di pensiero illusorio. In realtà le cose stanno diversamente. Una risposta europea alle conseguenze economiche della pandemia è infatti resa necessaria da due circostanze distinte ma strettamente collegate. La prima consiste nel rapporto complesso che si instaura tra la struttura di un'area valutaria e qualunque tipo di crisi

sua concretezza. Tuttavia, affinché la solidarietà possa contribuire ad assicurare la stabilità dell'Unione è necessario che trovino applicazione dei meccanismi tali da garantire che gli aiuti finanziari siano adeguatamente impiegati. Nell'ottica di tali meccanismi si colloca la condizionalità.

Il principio di condizionalità ha trovato ampia applicazione nello spazio europeo. A seguito della modifica del Trattato sul Funzionamento dell'UE del 25 Marzo 2011 esso è stato introdotto all'art. 136, là dove si prevede che gli Stati la cui moneta sia l'euro possono individuare un meccanismo di stabilità da attivare ove sia indispensabile e che ogni assistenza finanziaria richiesta tramite il suddetto meccanismo sarà soggetta a stretta condizionalità.

Tale norma, come noto, costituisce il fondamento sul quale poggia il Meccanismo Europeo di Stabilità. La condizionalità o meglio la stretta condizionalità costituisce un elemento caratterizzante il MES<sup>60</sup>. Essa è volta a responsabilizzare lo Stato al quale è erogata l'assistenza finanziaria, incentivando l'adozione di riforme e l'impegno a garantire la sostenibilità finanziaria.

Tuttavia, sebbene appaia ragionevole la previsione di condizioni che accompagnino l'erogazione dell'assistenza finanziaria al fine di evitare condotte di azzardo morale, significative critiche sono state mosse a tale meccanismo dalla dottrina. In particolare, esso è accusato di tramutarsi in uno strumento per esercitare indebite ingerenze sulle scelte politiche interne, violando la sovranità nazionale e determinando l'introduzione di compressioni dei diritti fondamentali, tra cui il diritto alla salute ed i diritti sociali, al fine di risanare i conti pubblici<sup>61</sup>.

---

*economica; la seconda concerne i rischi di implosione del progetto complessivo [...]. In altre parole, è la necessità di proteggersi dalle più gravi conseguenze di tale implosione che può portare i Paesi più solidi a comportarsi in modo (più o meno) solidale con gli Stati messi a più dura prova dalla pandemia».*

<sup>60</sup> Per un approfondimento in relazione al funzionamento del MES ed all'operatività del principio di condizionalità, per tutti v. A. MANGIA (a cura di), *Mes. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020; F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it*, 2020, 20; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 5, 461; B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011, 1; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, 805.

<sup>61</sup> Tale approccio critico nei confronti dell'assistenza finanziaria erogata dal MES si è sviluppato nel dibattito scientifico europeo a partire dall'osservazione delle condizioni imposte alla Grecia al fine di fruire dell'assistenza finanziaria e ritorna, oggi, di particolare attualità. In senso critico in relazione alle misure adottate in Grecia al fine di fruire dell'assistenza finanziaria v. A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, 2014, n. 5, 1146; S. BEKKER, *The EU's striate economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?*, in *WZB Discussion Paper*, gennaio 2013; S. THEODOROPOULOU, *Has the EU become more intrusive in shaping National welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal*, in *EUI Working Paper*, 2014, 4.

Più recentemente, F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, cit., 286, la quale fa riferimento a un vero e proprio processo di "constitutional deconstruction" che l'Unione europea avrebbe imposto alla Grecia. Oltre a tale profilo, l'Autrice evidenzia come il MES, per sua natura, si fonda sull'imposizione di condizioni che non sono il frutto di una negoziazione in posizione paritaria tra le parti. Il ricorso al MES si configurerebbe, quindi, come una limitazione di sovranità in favore di Istituzioni esterne al sistema sovranazionale che, con il ricorso al MES, avrebbero la possibilità di imporre ristrutturazioni del debito e tagli draconiani alla spesa pubblica.

Risultano efficaci le espressioni recentemente usate al fine di illustrare il meccanismo dell'art. 136 TFUE da M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Las razones de un no rotundo al MEDE*, in *Contexto y Acción*, 3 aprile 2020, secondo

Questa narrazione ha spesso contrapposto le esigenze finanziarie, da una parte, ed i diritti fondamentali dall'altra. Una simile contrapposizione necessita, tuttavia, di essere argomentata al fine di non costituire una semplificazione: se è vero che i Paesi che hanno avuto accesso all'assistenza finanziaria successivamente alla crisi economica del 2008, al fine di rispettare le condizioni siglate, hanno dovuto comprimere fortemente la spesa pubblica ed adottare intensi programmi di riforma, è anche vero che le politiche di rigore adottate hanno incontrato un argine nel nucleo incompressibile dei diritti fondamentali, che in quanto tale non può essere sacrificato a fronte di esigenze di bilancio. La non comprimibilità del nucleo essenziale dei diritti fondamentali ha costituito un argine tutelato con forza dai giudici costituzionali<sup>62</sup>.

Le condizioni che presidiano l'erogazione dell'assistenza finanziaria incontrano, dunque, dei limiti che sono ormai stati individuati in maniera chiara. Un simile attivismo giurisprudenziale costituisce al giorno d'oggi una preziosa acquisizione giacché qualsiasi clausola di condizionalità apposta a fronte della richiesta di assistenza finanziaria incontrerebbe i limiti già individuati. Per quanto il contesto sia differente, l'esperienza maturata a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008 sembra giovare nell'affrontare con maggiore consapevolezza la situazione odierna.

Proprio tale esperienza è alla base delle perplessità manifestate tanto da esponenti politici quanto da autorevoli giuristi in relazione alle possibilità odierne di ricorso a meccanismi di assistenza finanziaria, tra cui il MES, caratterizzati dall'impiego di condizionalità<sup>63</sup>.

---

cui: «*los préstamos sólo pueden otorgarse a cambio de transferir el poder de decisión sobre la política económica nacional de los deudores a mano de los acreedores. Traducido al castellano, oxígeno fiscal (a cuentagotas) a cambio de soberanía*».

Nel panorama comparato, critiche analoghe sono state mosse ai meccanismi di condizionalità che sorreggono il sistema dei *grants in aid* negli Stati Uniti. Per un approfondimento in relazione all'impiego della condizionalità in tale ordinamento, v. A.J. ROSENTHAL, *Conditional Federal Spending as a Regulatory Device*, in *San Diego Law Rev.*, 1989, 277, 26; ID., *Conditional Federal Spending and the Constitution*, in *Stanford Law Rev.*, 1987, 1103, 39; E.M. MALTZ, *Sovereignty, Autonomy and Conditional Spending*, in *Chap. Law Rev.*, 2001, 4, 107. Più recentemente, S.R. BAGENSTOS, *Viva Conditional Federal Spending*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2014, 93, 37; R.J. DILGER, *Federal grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*, Congressional Research Service, 5 maggio 2019.

<sup>62</sup> Sull'affermazione della incompressibilità del nucleo essenziale dei diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale interna v. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, 4; S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, 3, p. 247; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, 79; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i 'limiti invalicabili' alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, 6, 2339; C. SALAZAR, *Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'AIC: Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013, 4, 10.

Per un quadro comparato in relazione alla giurisprudenza costituzionale si vedano B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa, 2018; ID., *Decidere sulla crisi: le Corti e l'allocatione delle risorse in tempi di "austerità"*, in *federalismi.it*, 2015, 16; S. COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, in *federalismi.it*, 2014, 21; C. FASONE, *Constitutional courts facing the euro crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative perspective*, in *EUI working paper*, 2014, 25, 14; C. AYMERICH CANO, *El control constitucional de las políticas de austeridad en Portugal y en España*, in *Revista española*

*de Derecho Administrativo*, 2015, 170, 299. Sia, altresì, consentito rinviare a C. MARCHESE, *I diritti sociali nell'epoca dell'austerità: prospettive comparate*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, 1, 141.

<sup>63</sup> In senso critico in relazione alla possibilità di ricorrere all'assistenza del MES nella forma del *Pandemic Crisis Support* v. F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia*

Al fine di sciogliere simili perplessità, sembra quindi opportuno esaminare il margine di operatività del principio di condizionalità all'interno degli strumenti predisposti per affrontare le conseguenze economico-finanziarie della pandemia.

Il primo strumento nel quale si registra una forma di condizionalità è il fondo SURE, fondo chiamato ad intervenire in maniera indiretta a sostegno delle imprese e dei lavoratori. A tale fondo risulta applicabile la disciplina del Regolamento 1046/2018. L'art. 220, par. 5, di quest'ultimo regolamento prevede che l'accordo di prestito definisca le disposizioni necessarie in materia di controlli e di audit. Sulla base di tale previsione il fondo SURE si caratterizza per essere uno strumento che prevede forme di condizionalità minime a fronte di un controllo serrato sulle modalità di utilizzo delle risorse.

Maggiori perplessità in relazione alla sfera di operatività della condizionalità sorgono in relazione al MES. Le dichiarazioni effettuate dall'Eurogruppo hanno più volte fatto riferimento ad una condizionalità debole, consistente nel solo vincolo di spendere le risorse in maniera diretta o indiretta al fine di sostenere spese sanitarie. Il problema in questo caso è quello di verificare se simili dichiarazioni siano conciliabili con il quadro normativo o se il ricorso al MES possa dare luogo ad un'applicazione differente rispetto a quella prospettata.

In primo luogo, sembra opportuno sgomberare il campo da un equivoco: se di "condizionalità debole" è possibile parlare, questa riguarda esclusivamente il *Pandemic Crisis Support*, quale fondo destinato a sostenere le spese sanitarie dirette ed indirette, mentre qualsiasi altra richiesta di assistenza finanziaria rivolta al MES sarebbe soggetta alle regole di stretta condizionalità. La previsione di una condizionalità *soft* si pone, dunque, in aperto contrasto con la previsione di cui all'art. 136 TFUE e non esclude l'applicazione di condizioni più rigorose qualora, in un secondo momento, la situazione finanziaria dello Stato richiedente peggiorasse<sup>64</sup>.

---

*alla prova dell'emergenza pandemica*, cit., 301, secondo la quale sarebbe difficilmente configurabile l'ipotesi di un ricorso al MES caratterizzato da una condizionalità "leggera" consistente nel solo vincolo di spendere le risorse per spese sanitarie dirette ed indirette, giacché ciò si porrebbe in contrasto con il vincolo di stretta condizionalità posto dall'art. 136 TFUE, dal Trattato istitutivo del MES e dalle *Guidelines*. Un'attivazione del MES, al di fuori delle previsioni normative, costituirebbe un atto *ultra vires* ovvero una carenza/sviamento di potere. Anche volendo ammettere, sulla base di una decisione politica, l'applicazione di una condizionalità leggera, l'Autrice pone in risalto ulteriori profili critici relativi all'impiego del MES, in particolar modo per ciò che concerne la possibilità di una modifica in itinere delle condizioni originariamente concordate. Infatti, qualora lo Stato beneficiario si discostasse dalle condizioni concordate oppure la sua condizione finanziaria peggiorasse, il MES potrebbe decidere unilateralmente di variare la linea di credito accordata, così introducendo condizionalità più rigorose oppure potrebbe decidere di chiudere unilateralmente la linea di credito precauzionale accordata, mettendo così lo Stato beneficiario nelle condizioni di richiedere un prestito ex art. 16 del Trattato MES. Condivide tali rilievi, A. MANGIA, *Del MES, delle sue condizionalità e delle discipline in deroga. Cosa succede quando il diritto delle crisi d'impresa viene applicato ai rapporti intergovernativi*, in *dirittobancario.it*, 30 aprile 2020. Nello stesso senso, A. SOMMA, *Sopravvivere al coronavirus per morire di europa?*, in *la fionda*, 31 marzo 2020; I.D., *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei, in economiaepolitica*, 24 aprile 2020; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Las razones de un no rotundo al MEDE*, in *Contexto y Acción*, 3 aprile 2020. Si veda anche M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *The European Stability Mechanism is a False Solution to a Real Problem*, in *Verfassungsblog*, 4 aprile 2020.

<sup>64</sup> In relazione alla possibilità di applicare condizioni più rigorose allo Stato che richieda l'assistenza del *Pandemic Crisis Support* si rinvia alla nota precedente.

Ciò posto, al *Pandemic Crisis Support* risulta applicabile la disciplina del Trattato MES e le *Guidelines on Precautionary Financial Assistance* (GPFA) del 9 ottobre 2012. Il *Pandemic Crisis Support* deve essere inquadrato nell'ambito delle linee di credito già esistenti in cui si articola il MES. Pertanto, esso appare riconducibile alle linee di assistenza finanziaria precauzionale. Nell'ambito del MES si rinvencono due forme di assistenza finanziaria precauzionale: la PCCL, quale linea di credito precauzionale condizionale, e la ECCL, quale linea di credito soggetta a condizioni rafforzate. La PCCL costituisce una linea di credito a disposizione degli Stati membri la cui situazione economica e finanziaria sia reputata solida sulla base di una serie di indicatori, tra cui il rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita, la sostenibilità del debito pubblico, il rispetto delle procedure sul disavanzo eccessivo, l'accesso al mercato sulla base di condizioni ragionevoli, l'assenza di gravi problemi di insolvenza bancaria. Qualora non siano rispettati tali parametri, sarà possibile accedere all'assistenza finanziaria erogata tramite ECCL, trattandosi di una linea di credito funzionale a perseguire politiche sane e a prevenire situazioni di crisi. Gli Stati che beneficiano dell'ECCL dovranno adottare misure correttive ed assicurare il costante rispetto dei parametri in base ai quali la linea di credito è stata concessa. Il *Pandemic Crisis Support* appare riconducibile a quest'ultima tipologia di assistenza finanziaria precauzionale<sup>65</sup>.

Al *Pandemic Crisis Support* risulta dunque applicabile la disciplina di cui all'art. 13 del Trattato istitutivo del MES che prevede che per avere accesso ad una linea di credito precauzionale lo Stato interessato deve attivarsi facendone richiesta al Consiglio dei governatori, che la inoltra alla Commissione. Quest'ultima dovrà vagliare l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri, valutare la sostenibilità del debito pubblico, valutarne le esigenze finanziarie effettive o potenziali. Solo successivamente all'esito positivo di tali valutazioni sarà possibile conseguire l'accesso ad una linea di credito ECCL e stipulare l'accordo nel quale sono contenute le condizioni. Sul rispetto di tali condizioni è chiamata a vigilare con cadenza trimestrale la Commissione e nel caso in cui le condizioni non siano rispettate il Consiglio dei governatori potrà decidere di chiudere la linea di credito.

Su tale procedura va dunque ad innestarsi quanto stabilito dall'Eurogruppo.

È da ritenere che non costituisca una deroga al procedimento ex art. 13 l'*assessment* del 9 aprile 2020 in cui la Commissione europea ha ritenuto, per un verso, che l'impatto eco-

---

<sup>65</sup> Per quanto concerne le linee di credito precauzionale sembra opportuno precisare che nel momento in cui si conclude il presente scritto è in via di approvazione una riforma del trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità che, oltre ad attribuire al MES un ruolo di garanzia del Fondo di risoluzione comune delle banche e di analisi preventiva della sostenibilità finanziaria dei Paesi richiedenti assistenza, interviene riformando le condizioni necessarie per accedere alle PCCL. In relazione a tale linea di credito la riforma rende più stringenti i requisiti di accesso all'assistenza finanziaria, stabilendo che possano avere accesso alla PCCL solo i Paesi non soggetti a squilibri macroeconomici eccessivi o a procedure per disavanzo. A fronte dell'introduzione di requisiti più stringenti per accedere all'assistenza finanziaria, la sottoscrizione del *Memorandum of Understanding* è sostituita dalla previsione di una lettera di intenti tramite la quale lo Stato richiedente si impegna a rispettare i criteri di eleggibilità. La riforma attualmente al vaglio dei Paesi aderenti al MES non interviene in relazione alle linee di credito precauzionale ECCL, pertanto essa non è suscettibile di incidere in relazione al *Pandemic Crisis Support*. Per un approfondimento sul tema v. G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, cit., 2.

nomico-finanziario del Covid-19 rappresenta un rischio per la stabilità finanziaria dell'Eurozona e, per altro verso, che tutti gli Stati dell'Eurozona si trovano nella condizione di poter accedere all'assistenza finanziaria. Una simile valutazione, come già rilevato in dottrina, non dovrebbe portare a escludere un esame specifico da parte della Commissione nel caso in cui uno Stato dovesse attivare la procedura per richiedere l'accesso al *Pandemic Crisis Support*<sup>66</sup>.

Quanto alla stipula dell'accordo per la concreta erogazione dell'aiuto ed alla previsione delle condizioni di accesso, all'esito dell'Eurogruppo dell'8 maggio 2020 si è previsto che i vincoli relativi alle modalità di spesa siano definiti in un *Pandemic Response Plan* individuale che sarà elaborato in relazione ai singoli Stati richiedenti sulla base di clausole standardizzate previste per tutti gli Stati aderenti al MES (*template PRP*). Si prevede, inoltre, che al *Pandemic Response Plan* sia affiancato un *Financial Facility Agreement* (FFA) individuale basato su una decisione del Consiglio dei governatori del MES che avrà ad oggetto l'entità del prestito e le modalità dello stesso. Il prestito avrà una durata base di un anno, rinnovabile di sei mesi per un massimo di due volte. L'entità del prestito non potrà superare il 2% del PIL del 2019. Una volta terminata l'emergenza pandemica lo Stato che ha beneficiato del MES dovrà restare fedele all'impegno di rafforzare i fondamentali economici e finanziari in maniera coerente con il quadro di coordinamento economico-fiscale e di sorveglianza dell'Unione.

Dunque, le condizioni per accedere al prestito dovrebbero essere stabilite tramite il *Pandemic Response Plan* individuale, il quale si baserà su un *template* di clausole standardizzate, ma nulla esclude che trattandosi di un piano individuale siano previste clausole ulteriori e *ad hoc* in relazione al singolo Paese. Una simile ipotesi appare ragionevole in considerazione del fatto che le conseguenze della pandemia non sono state le medesime in tutti i Paesi, così come non erano eguali le situazioni di partenza sulle quali la pandemia è andata ad innestarsi.

Eguale, portata individuale avrà l'accordo con il quale sarà individuata l'entità del prestito e le modalità di restituzione dello stesso. Anche in relazione a tale accordo non appare irragionevole la volontà di riportare su un piano individuale la definizione dell'entità e delle modalità di restituzione del prestito, considerata la diversità delle situazioni in cui possono venirsi a trovare i Paesi richiedenti e l'eventuale esigenza di avvalersi di proroghe nella restituzione del prestito. Costituisce una clausola di chiusura di non secondaria importanza la previsione secondo cui gli Stati che si sono avvalsi del MES si impegnano, terminata l'emergenza pandemica, a rafforzare la propria situazione economico-finanziaria in maniera coerente con il quadro di coordinamento e di sorveglianza dell'Unione.

È proprio tale previsione che potrebbe far pensare alla futura adozione di misure di *austerità* al fine di tentare di risanare lo squilibrio dei conti pubblici e rispettare i vincoli europei, vincoli alla cui osservanza gli Stati membri si sono impegnati ben prima dell'emergenza

---

<sup>66</sup> Per un approfondimento in relazione al rapporto tra l'*assessment* preliminare svolto dalla Commissione europea e la valutazione preventiva prevista dall'art. 13 del Trattato MES a fronte della richiesta di uno Stato di accedere alle linee di assistenza finanziaria precauzionale v. F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, cit., 311.

pandemica. Quest'ultima e le conseguenze economico-finanziarie ne hanno reso esclusivamente più difficile l'ottemperanza.

Quanto alle condizioni poste per accedere al *Recovery and Resilience Facility*, l'entità delle stesse è rimessa alla volontà politica. Si prevede, infatti, che lo Stato richiedente al fine di accedere alle risorse del *Recovery and Resilience Facility* presenti dei piani di riforme che saranno oggetto di valutazione da parte della Commissione europea e di approvazione da parte del Consiglio a maggioranza qualificata. Tali piani sono chiamati ad operare riforme in una serie di settori identificati come prioritari dal Semestre europeo, tra cui la coesione, la transizione digitale e la transizione ecologica, la salute, la competitività, la *smart innovation*. Una simile forma di condizionalità appare fortemente rilevante al fine di garantire un impulso comune allo sviluppo dell'Unione, mitigando così l'impatto sociale ed economico della crisi.

Ciò appare evidente, per esempio, per quanto riguarda gli investimenti per la realizzazione dell'*European Green Deal* o in relazione alla digitalizzazione. Se da un lato vi è il timore che la finalizzazione delle risorse al perseguimento di specifici scopi possa portare ad un'ingerenza nelle scelte di politica interna, dall'altro lato è bene rilevare come non si richieda ai singoli Paesi di operare riforme individuate nel dettaglio, essendo le concrete modalità di spesa definite a livello nazionale<sup>67</sup>.

Inoltre, sembra doveroso evidenziare come la Commissione europea, sin dalla proposta del 28 maggio 2020, abbia individuato quali limiti all'operatività di condizioni il principio di sussidiarietà ed il principio di proporzionalità. Il principio di sussidiarietà viene in rilievo in quanto la *ratio* del *Resilience and Recovery Facility* sarebbe quella di consentire allo Stato membro di fruire di fondi europei per l'attuazione di riforme che questi non sarebbe autonomamente capace di attuare<sup>68</sup>. Il principio di proporzionalità è, invece, richiamato in quanto l'intervento dell'Unione non deve spingersi oltre ciò che è necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Tale approccio è stato confermato da ultimo dall'accordo politico riguardante la disciplina del *Recovery and Resilience Facility* raggiunto il 16 dicembre 2020 dal Parlamento europeo e dal Consiglio. In tale occasione sono stati ribaditi i sei pilastri del *Recovery Fund*: la *green transition*, la *digital transformation*, la crescita sostenibile e inclusiva, la coesione sociale e territoriale, la tutela della salute e le politiche a favore delle generazioni future. Inoltre, tale accordo ha vincolato il 37% delle risorse trasferite alle spese per perseguire obiettivi climatici ed un ulteriore 20% delle risorse è stato, invece, destinato alle spese per la *green transition*. La previsione di una condizionalità legata al perseguimento di specifiche finalità, seppure accompagnata dalla previsione di controlli sulle modalità di spesa delle risorse trasferite, sembra rispecchiare il pensiero di quella dottrina che auspicava per il *Next Generation EU* l'introduzione di una condizionalità basata su obblighi di *disclosure* circa l'allocatione delle risorse, limitazioni quanto al loro utilizzo, nonché «l'individuazione di strategie trasparenti e ragionevolmente fondate affinché la spendita dei fondi ricevuti vada a vantaggio della capacità del sistema economico di partecipare alla competizione sui mercati europei» (COSÌ, MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, cit., 2389).

<sup>68</sup> Riprendendo le parole della Commissione europea: «*The funding of the proposed activities through the envisaged regulation respects the principles of European added-value and subsidiarity. Funding from the Union budget concentrates on activities whose objectives cannot be sufficiently achieved by the Member States alone ("necessity test"), and where the Union intervention can bring additional value compared to action of Member States alone*».

<sup>69</sup> Nella proposta avanzata dalla Commissione europea il 28 maggio 2020 è possibile leggere quanto segue: «*The proposal complies with the proportionality principle in that it does not go beyond the minimum required in order to achieve the stated objective at the European level and which is necessary for that purpose. The voluntary character of the Recovery and Resilience Facility established by the proposed regulation and the con-*

Il piano di riforme predisposto dallo Stato richiedente, come già detto, deve essere sottoposto a valutazione da parte della Commissione e ad approvazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio. La valutazione effettuata dalla Commissione si basa su criteri prestabiliti quali l'effettiva attitudine a perseguire gli obiettivi individuati dal Semestre europeo, il contributo al rilancio economico, il rafforzamento del sistema sociale, la contribuzione alla transizione verde ed a quella digitale. Il procedimento di valutazione è realizzato dalla Commissione in stretta collaborazione con lo Stato interessato, al quale possono essere richieste ulteriori informazioni ovvero la presentazione di osservazioni. Per quanto riguarda, invece, l'approvazione da parte del Consiglio, l'opzione per una approvazione a maggioranza rinviene spiegazione nella volontà di evitare di istituire una sorta di veto opponibile dal singolo Paese membro in relazione alle riforme proposte da un differente Stato, come sarebbe accaduto nel caso della previsione di una votazione all'unanimità.

La procedura adottata appare, invece, maggiormente garantista della sfera decisionale interna: al momento si prevedono a livello europeo vincoli finalistici in relazione ai piani di riforma da realizzare a livello nazionale. L'introduzione di vincoli collegati al perseguimento di specifiche politiche non sembra connotarsi come un'ingerenza eccessiva nel momento in cui si intenda realizzare un progetto comune europeo, evitando condotte di azzardo morale e garantendo un efficiente utilizzo delle risorse europee<sup>70</sup>.

È chiaro che simili considerazioni potranno essere valide nella misura in cui le clausole di condizionalità si mantengano nei termini di quanto stabilito dalle conclusioni del Consiglio europeo del mese di luglio e non si traducano nella pratica nell'imposizione di modalità specifiche attraverso le quali realizzare le riforme.

L'impiego del principio di condizionalità quale strumento per perseguire una comune visione dell'Unione si riscontra anche là dove si prevede l'introduzione di un regime di condizionalità a tutela del bilancio e del *Next Generation EU* legato al rispetto dei principi dell'art. 2 del TFUE e, in particolare, della *rule of law*. Questo meccanismo, delineato nelle conclusioni del vertice del 17-21 luglio del Consiglio europeo, è stato ulteriormente definito a seguito dell'accordo raggiunto il 5 novembre 2020 dal Parlamento europeo e dal Consiglio per quanto concerne la definizione della sua regolamentazione. In particolare, al principio del mese di novembre, al fine di superare le resistenze di quegli Stati che continuavano ad opporsi all'introduzione di un meccanismo di condizionalità che legasse l'erogazione dei fondi euro-

---

*sensual nature of the cooperation throughout the entire process constitute an additional guarantee for respecting the proportionality principle and for the development of mutual trust and cooperation between the Member States and the Commission».*

<sup>70</sup> In relazione al tema del controllo sull'utilizzo delle risorse è necessario precisare che in caso di gravi inadempimenti nell'attuazione dei piani di rilancio, su proposta della Commissione, il Consiglio può sospendere l'erogazione dei finanziamenti. Sempre nell'ambito delle procedure di controllo, si prevede che due volte l'anno in sede di Semestre europeo gli Stati membri riferiscano sui livelli di attuazione dei piani di rilancio. Particolarmente importante si presenta, poi, la previsione del coinvolgimento del Parlamento europeo nelle procedure di controllo: se in origine non era previsto alcun coinvolgimento del Parlamento europeo in relazione al controllo sull'attuazione del *Recovery and Resilience Facility*, a seguito dei negoziati istituzionali conclusi nel mese di dicembre tra Parlamento europeo e Consiglio è stato riconosciuto un "*recovery and resilience dialogue*" tra Parlamento europeo e Commissione europea nell'ambito del quale ogni due mesi la Commissione può essere invitata dal Parlamento europeo a discutere gli avanzamenti dei piani nazionali.



pei al rispetto della *rule of law*, il Parlamento europeo unitamente al Consiglio ha precisato il carattere residuale di tale meccanismo rispetto ai vigenti strumenti predisposti al fine di proteggere lo Stato di diritto, tra i quali rinviene un posto peculiare la procedura di cui all'art. 7 TEU.

In tale occasione sono state, altresì, tipizzate le violazioni dello Stato di diritto che possono determinare, su decisione del Consiglio previa proposta della Commissione, la sospensione dell'erogazione delle risorse europee, nonché l'obbligo di procedere ad una restituzione anticipata dei prestiti ricevuti. Il procedimento sanzionatorio è stato delineato non solo per quanto concerne le attribuzioni della Commissione e del Consiglio nel valutare la sussistenza e la gravità delle violazioni, bensì anche per quanto concerne la garanzia del contraddittorio e, dunque, la partecipazione dello Stato interessato. Ulteriori principi richiamati al fine di disciplinare il procedimento sanzionatorio sono i principi di oggettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati interessati, nonché il principio di proporzionalità chiamato ad operare in relazione all'individuazione della misura sanzionatoria.

Tale procedimento potrebbe rappresentare un valido strumento per assicurare la garanzia ed il rispetto della *rule of law*, tuttavia è chiaro che tramite un simile meccanismo il rispetto di determinati principi giuridici verrebbe imposto dall'alto, piuttosto che costituire espressione di una comunanza di valori. In breve: si tratterebbe di un meccanismo efficace, ma non privo di criticità a livello teorico.

Infine, le ultime maglie della condizionalità si rinvergono nell'impegno a rispettare i vincoli finanziari europei. Un simile impegno, che opera tanto in relazione al *Pandemic Crisis Support* quanto nell'ambito dei piani nazionali di rilancio, non costituisce una novità, posto che l'impegno degli Stati membri a rispettare rigide regole di bilancio è ben precedente alla diffusione della pandemia<sup>71</sup>. Ciò che, invece, è venuto a cambiare con l'avvento del Covid-19 e le spese necessarie per fronteggiarne le conseguenze è il livello di indebitamento. Pertanto, all'esito di questo turbolento periodo, riportare in equilibrio i bilanci pubblici sarà ancora più difficile. Tale questione, tuttavia, non sembra avere una soluzione giacché perseguire la strada del rigore finanziario in questo momento sarebbe ancora più rischioso<sup>72</sup>.

Dunque, qual è il modello di Unione europea che emerge dalle decisioni assunte dalle Istituzioni europee? Sicuramente abbiamo di fronte un'Unione che ha risposto con maggiore rapidità ed efficacia all'attuale crisi economico-finanziaria rispetto a quanto accadde nel 2008. Infatti, è proprio grazie all'esperienza maturata a partire dal 2008 che oggi sono presenti taluni meccanismi permanenti al fine di garantire assistenza finanziaria.

---

<sup>71</sup> Il rispetto degli obiettivi stabiliti dal Semestre europeo e delle raccomandazioni formulate dal Consiglio ex art. 6 del Regolamento UE n. 1176/2011 in caso di squilibri macroeconomici costituiscono elementi che la Commissione europea è puntualmente tenuta a valutare al fine presentare la propria proposta al Consiglio in relazione ai piani nazionali di rilancio presentati al fine di fruire delle risorse del *Recovery and Resilience Facility*.

<sup>72</sup> Per un'analisi accurata della crisi economica legata alla pandemia da Covid-19 e dei possibili interventi per arginarla si rinvia a R. BALDWIN, B. WEDER DI MAURO (a cura di), *Mitigating the Covid economic crisis: act fast and do whatever it takes*, Londra, 2020. Si veda anche l'articolo di M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 marzo 2020.

Ciò che invece può sorprendere sono i passi in avanti che sono stati compiuti in relazione al progetto europeo: da un lato, si è intrapresa la strada verso un rafforzamento del bilancio europeo e verso l'introduzione di una fiscalità europea, dall'altro lato, le politiche di bilancio e l'assistenza finanziaria sono state legate al perseguimento di specifici obiettivi. Si pensi, per esempio, alla realizzazione dell'*European Green Deal* ed alla digitalizzazione.

La necessità di elaborare una risposta comune a fronte della crisi economico-finanziaria derivante dalla diffusione del Covid-19 potrebbe dunque condurre all'affermazione di un'Europa maggiormente solidale, che ponga al centro della propria azione il perseguimento di comuni politiche sociali, ambientali, energetiche, migratorie<sup>73</sup>.

Nella realizzazione di tale progetto il principio di condizionalità sembra assumere un ruolo sempre più importante quale strumento attraverso il quale realizzare un piano di rinnovamento europeo. In questa prospettiva la condizionalità verrebbe ad acquisire una valenza positiva, quale strumento per l'affermazione dei principi della *rule of law* e per il perseguimento di un progetto europeo comune. Ciò dimostra che essa non è incompatibile con la solidarietà e con i valori comuni europei, bensì può costituire uno strumento per garantirne l'affermazione a patto, però, che le condizioni siano frutto di un'effettiva negoziazione e non di un'imposizione. Il discorso, dunque, dovrebbe vertere non tanto sulla presenza di condizioni quanto sulle modalità attraverso le quali queste sono definite e sui limiti all'introduzione delle stesse.

#### 4. Verso un'Europa più sostenibile e solidale?

Giunti alla conclusione di questo *excursus*, è possibile svolgere qualche considerazione in relazione alle misure che sono state adottate a livello nazionale ed europeo al fine di affrontare le conseguenze derivanti dalla diffusione della pandemia. Simili considerazioni, pur fondandosi su un contesto ancora in divenire, ci aiuteranno a comprendere il cammino che si sta delineando per la ripresa europea.

In primo luogo, è possibile notare come a livello nazionale tutti gli ordinamenti considerati ai fini della presente ricerca abbiano deciso di interrompere le politiche di rigore adottate a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008. Una simile decisione, resa necessaria dall'esigenza di affrontare la crisi pandemica e le sue conseguenze, non sembra però destinata a radicarsi in maniera duratura, considerati i richiami al rispetto dei vincoli finanziari

---

<sup>73</sup> Appare scettico nei confronti di una simile ricostruzione A. SOMMA, *Il coronavirus e la bufala dell'Europa che cambia*, in *Micromega-online*, 24 marzo 2020, il quale ritiene che un effettivo cambiamento della "filosofia di fondo" europea non possa essere realizzato attraverso l'imposizione di condizioni, bensì attraverso un radicale cambiamento del ruolo assolto dalla Banca centrale europea ed attraverso il ripristino di meccanismi di controllo sull'operato delle banche centrali. Nella ricostruzione dell'Autore sintomo della mancanza della volontà di attuare un effettivo cambiamento è la permanenza di stringenti vincoli di bilancio che al termine del periodo di sospensione del Patto di stabilità determineranno l'adozione di nuove politiche di rigore finanziario. Più recentemente, si veda anche A. SOMMA, *Come il Mes. Anche il Recovery fund ha le condizionalità*, in *MicroMega-online*, 29 luglio 2020.

presenti in tutti gli strumenti di assistenza europei esaminati nella presente trattazione. In secondo luogo, le misure adottate dall'ordinamento spagnolo, da quello tedesco e da quello francese sin dai primi mesi della crisi pandemica si contraddistinguono per la loro attitudine a produrre effetti nel lungo periodo nei settori più colpiti dalle conseguenze della pandemia<sup>74</sup>.

In relazione a tale profilo, però, si registrano scelte divergenti: mentre l'ordinamento spagnolo ha disposto una serie di interventi aventi ad oggetto principalmente la tutela della sfera sociale, la Germania ha adottato un piano pluriennale che, senza trascurare la tutela dei lavoratori e dei nuclei familiari, dispone uno stanziamento di risorse senza precedenti nella storia tedesca al fine di sostenere l'iniziativa economica privata ed i consumi.

Singolare rispetto alle scelte operate nell'ordinamento spagnolo ed in quello tedesco si presenta il caso francese. Esaminando le misure introdotte nell'ordinamento francese è possibile scorgere una particolare lungimiranza, posto che i principali interventi sono stati adottati in favore dei giovani. Questi ultimi sono stati ritenuti i soggetti maggiormente colpiti dalle ricadute economiche della pandemia, pertanto lo Stato francese è intervenuto a loro sostegno predisponendo piani di formazione ed agevolazioni per l'inserimento lavorativo. A ben vedere, si tratta di una scelta oculata, considerato che l'inserimento lavorativo dei giovani rileverà nei prossimi anni tanto sul tessuto economico quanto su quello sociale. In relazione al contesto italiano, invece, si segnala una prevalenza di misure volte a fronteggiare la fase contingente della crisi pandemica garantendo sostegno economico ai nuclei familiari, ai lavoratori ed alle imprese, mentre le decisioni per il lungo periodo appaiono invece interamente rimesse al piano nazionale per il rilancio<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Tale attitudine alla produzione di effetti nel lungo periodo appare comprovata dall'inclusione di alcune delle misure adottate nei primi mesi della crisi pandemica all'interno dei piani nazionali di rilancio definiti al fine di accedere alle risorse del *Recovery and Resilience Facility*. In particolare, nell'ordinamento spagnolo il rilancio economico e sociale è stato affidato al *Plan España Puede - Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia*, a cui si affiancano il *Plan España Digital 2025*, il *Plan de modernización de la Formación Profesional*, il *Plan de choque para la ciencia y la innovación*, il *Plan de impulso para el sector turístico*, il *Plan de impulso de la cadena de valor de la industria de la automoción*. Il *Plan España Puede* raccoglie le conclusioni presentate il 22 luglio 2020 dalla Commissione parlamentare per la Ricostruzione Sociale ed Economica, costituita in seno al *Congreso de los Diputados*. Quanto agli obiettivi perseguiti esso individua quattro linee guida: la transizione digitale, la transizione ecologica, l'uguaglianza di genere, la coesione sociale e territoriale. Nell'ambito di tale piano una particolare attenzione è dedicata alla coesione sociale e tra le misure in relazione alle quali si richiede il supporto è ricompreso l'*Ingreso Mínimo Vital*. Sembra poi importante sottolineare come all'interno del piano di rilancio il tema della coesione sia declinato congiuntamente al contrasto alle discriminazioni tanto nei confronti delle donne quanto nei confronti dei giovani.

Quanto al piano di rilancio francese, il 3 settembre 2020 il Primo Ministro ha presentato il piano "*France Relance*", definendolo come un piano «verde, sociale e territoriale». Le priorità individuate dal piano di rilancio sono: l'ecologia, la competitività e la coesione. Nell'ambito di tale piano e segnatamente nel novero delle misure per la coesione risultano inclusi tanto il piano a tutela dei giovani "*1 jeune, 1 solution*", quanto la maggiorazione già disposta all'inizio della crisi pandemica dell'*Allocation pour le rentrée scolaire*. Oltre a tali misure, vale la pena segnalare un significativo impegno nell'adozione di misure di contrasto alla povertà.

<sup>75</sup> In relazione al contesto italiano e alle sfide che dovranno essere affrontate per quanto riguarda il quadro politico, istituzionale, sociale ed economico si rimanda all'analisi svolta da B. CARAVITA, *We, Europeans did it! Shall we, Italians, overcome?*, in *federalismi.it*, 2020, 24. Si segnala, inoltre, che alla data del 9 settembre 2020 il Comitato interministeriale per gli affari europei ha presentato a Palazzo Chigi un documento recante le "Linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza". Tali linee guida sono state oggetto di approvazione da parte della Camera dei Deputati e del Senato in data 13 ottobre 2020. Trattandosi di mere linee guida, la definizione di un piano nazionale dettagliato di rilancio è stata rinviata ad un successivo momento. Solo al prin-

Spostando lo sguardo alla sfera europea è possibile notare, come già evidenziato, la celerità della risposta fornita dalle Istituzioni europee e la previsione di una pluralità di strumenti di intervento. L'aspetto maggiormente significativo è, però, la predisposizione di uno strumento, quale il *Next Generation EU*, idoneo non solo a fornire un significativo impulso alla ripresa, ma anche a perseguire finalità e progetti comuni. Sembra questo uno dei portati più importanti dall'attuale momento di crisi: l'emersione di un rinnovato progetto europeo comune. Gli elementi sui quali si fonda questa affermazione sono stati delineati nel corso della trattazione, specialmente là dove si è illustrato come il meccanismo della condizionalità sia stato impiegato al fine di ancorare il trasferimento di risorse al perseguimento di specifici obiettivi, tra i quali figurano la coesione, la transizione digitale e quella ecologica, la salute, la competitività, la *smart innovation*.

Un simile approccio sembra tratteggiare un modello europeo che, pur non sconfiggendo gli impegni finanziari assunti dagli Stati membri, intende porre in risalto il perseguimento di obiettivi e principi comuni, primi tra tutti quelli enunciati dall'art. 2 TUE. L'adozione di una simile prospettiva potrebbe costituire il collante, oltre che nuova linfa vitale, per un'Unione che all'alba dell'emergenza pandemica si presentava quanto mai frammentata.

---

cipio del mese di gennaio 2021 è stata approvata dal Consiglio dei Ministri la proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza, attualmente al vaglio delle Camere.