

***La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni
con l'ordinamento italiano****

di Mario Iannella – Dottore di ricerca nella Scuola Superiore Sant'Anna

ABSTRACT: In the last decade the economic governance of the European Union has been under scrutiny. Such process received new impulse this year in relation with the economic crisis caused by the Covid-19 pandemic outbreak. The main outcomes are three: the increased flexibility of budgetary rules, the use of the EU budget as a tool to foster the European political agenda and a slight reform of assistance and stabilizations instruments. Moreover, the proposed Next Generation EU instrument could be a defining moment in the development of greater solidarity and transfer mechanisms in the European Union. This paper aims to highlight such changes and to show their impact on Italy. The diversity in the approaches proposed by the EU reaction implies different kind of interactions. The integration in the budgetary procedures determines formal interactions between levels of government as a way to determine budgetary and fiscal policies. The increased EU budget seems to be used, instead, as a tool to push forward the EU political agenda by incentives also to subnational authority in informal coordination forums. Lastly, while the role of the ECB as the main guardian of financial stability of the Euro area has been substantially confirmed, it seems that European institutions have chosen to reform mechanisms and conditions of support, mainly through softer conditions, broader destinations of financing and automatic mechanisms of funding.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La risposta europea alla crisi Covid-19: un quadro delle misure. – 2.1 La flessibilizzazione delle regole UE. – 2.2. L'utilizzo del budget europeo. – 2.3. Espansione e ripensamento dei veicoli di assistenza. – 2.4 (segue) il ripensamento del ruolo di stabilizzazione delle istituzioni indipendenti. – 3. Le ricadute sulle decisioni interne. – 3.1 – Gli effetti della flessibilizzazione nella procedura di autorizzazione all'indebitamento. – 3.2. Il riutilizzo dei fondi strutturali come esempio di indirizzo politico tramite incentivo. – 3.3. Lo sviluppo di forme di assistenza "automatiche" e asimmetriche. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

La crisi sanitaria ha imposto un'accelerazione nel percorso di ripensamento degli strumenti della *governance* economica dell'Eurozona avviato nello scorso decennio, con un significativo cambio di passo: da discussioni e proposte di modifica che riguardavano singoli aspetti degli strumenti esistenti – quali la riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e delle dimensioni e modalità di utilizzo dei fondi che componevano il bilancio europeo –, il dibattito e le azioni intraprese a livello europeo sembrano configurare innovazioni radicali, riguardanti una pluralità di settori e con valorizzazione di principi - segnatamente, solidarietà e sussidiarietà - che nella reazione europea alla crisi finanziaria erano, invero, rimasti sottotraccia. In sistemi in cui politiche economiche, finanziarie e di bilancio sono contraddistinte da integrazione e codecisione – specie nel percorso di coordinamento istituzionale che contraddistingue il Semestre Europeo -, le innovazioni hanno finito per modificare in maniera rilevante anche i margini di autonomia e le politiche condotte in chiave interna.

Il contributo ricostruisce – nella prima parte – i principali elementi che hanno definito la risposta europea alla crisi Covid-19, individuando tre assi principali di mutazione:¹ (i) la flessibilizzazione delle regole fiscali e di bilancio UE; (ii) l'espansione e nuove modalità di utilizzo del bilancio europeo e (iii) modifiche alle condizioni di operatività e ripensamento dei ruoli di stabilizzazione delle istituzioni indipendenti e dei veicoli di assistenza. Nella seconda parte, si iniziano a tracciare

¹ Per una ricostruzione del dibattito circa il concetto di mutazione costituzionale che ha interessato l'analisi dell'evoluzione dell'UE a seguito della crisi finanziaria, si v. G. MARTINICO, *Las Implicaciones Constitucionales de la Crisis: una Reseña de la Literatura Reciente*, in *Estudios de Deusto*, vol. 64, n. 1, 2016, 26-30.

le ricadute sull'ordinamento interno di questo momento di mutazione costituzionale dell'Eurozona, per provare a cogliere le linee di indirizzo di un processo che sembra destinato ad espandersi ulteriormente, attraverso il ripensamento delle modalità di formazione del bilancio europeo e l'adozione di veicoli eccezionali per l'attuazione di programmi di recupero, attualmente in discussione nelle istituzioni sovranazionali. Le singole linee di evoluzione europea hanno determinato modalità differenti di adattamento dell'ordinamento interno, inserendosi in procedure di codecisione e prassi già esistenti, o determinando lo sviluppo di nuove forme di collaborazione e negoziazione per la definizione di indirizzi e politiche che sembrano destinate a proiettarsi oltre la fase strettamente emergenziale.

2. La risposta europea alla crisi Covid-19: un quadro delle misure

La crisi sanitaria generata dalla diffusione del Covid-19 ha imposto un ripensamento in tempi rapidi dei poteri dell'Unione e degli strumenti di raccordo tra Stati che consentissero di integrare le misure di contenimento adottate dagli Stati Membri - anzitutto - attraverso interventi nel campo delle politiche sanitarie in senso stretto, quali l'espansione del *Joint Procurement Mechanism* e – in secondo luogo – attraverso modifiche alle regole in ambito fiscale (si pensi all'allentamento del Patto di Stabilità e Crescita – d'ora in poi "PSC")² e il riassetto dei settori finanziati dal livello europeo (quali, ad esempio, le modifiche alla destinazione dei fondi strutturali).³ Gli interventi europei in reazione alla crisi Covid-19 possono essere ricostruiti a partire dall'attivazione del meccanismo di coordinamento di crisi intersettoriali avvenuta il 28 gennaio 2020,⁴ con una prima fase che è stata contraddistinta dal tentativo di gestire l'emergenza attraverso gli strumenti di coordinamento debole previsti nel settore sanitario, come testimoniato dai blandi elementi di scambio di informazioni che concludevano il Consiglio straordinario dei Ministri della Salute⁵ e, in

² Si v. *infra* al par. 2.1.

³ Si v. *infra* al par. 2.2.

⁴ Si v. EU2020HR/NEWS, *Croatian Presidency activates EU's Integrated Crisis Response in relation to corona virus*, disponibile in <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=160>.

⁵ Si v. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni del Consiglio sulla Covid-19 (13 febbraio 2020)*, n. 6083/20. Disponibile in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6333-2020-INIT/en/pdf>.

generale, l'impostazione del meccanismo della *EU Integrated Political Crisis Response* (IPCR), improntata sull'approfondimento e condivisione informativa attraverso tavoli di crisi.⁶

Gli effetti sui sistemi economici e i rischi per la stabilità dell'Eurozona hanno indotto un cambio di passo, simbolicamente rappresentato nella posizione dell'Eurogruppo del 16 marzo 2020, in cui si rilevava la necessità di adottare risposte di politica economica e non solo sanitaria.⁷ La seconda fase è stata segnata, quindi, da una risposta articolata e complessa in cui agli strumenti di controllo sanitario e di assicurazione del materiale necessario per fronteggiare la pandemia, si sono accompagnati interventi nell'ambito della *governance* economica. Tali interventi hanno, anzitutto, segnato un tassello nel rafforzamento del principio di solidarietà in chiave europea, attraverso la predisposizione di meccanismi di sostegno contro la disoccupazione,⁸ misure di sostegno alle imprese erogate tramite la Banca Europea per gli Investimenti (BEI)⁹ e di supporto agli Stati Membri, attraverso un reindirizzamento – temporaneo – delle funzionalità del MES.¹⁰ La risposta europea sul terreno delle politiche economiche, fiscali e di bilancio è stata contraddistinta da tre direttrici principali di intervento: l'utilizzo di strumenti finanziati con bilancio europeo per iniziative di risposta alla crisi,¹¹ la garanzia di maggiori margini di flessibilità nelle regole europee relative agli aiuti di stato, all'utilizzo dei fondi strutturali e ai vincoli di bilancio¹² e, infine, l'adozione di un

⁶ Si v. la Council Implementing Decision (EU) 2018/1993, of 11 December 2018 on the EU Integrated Political Crisis Response Arrangements, n. 320/28. Disponibile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/02/covid-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-ipcr/>. Il riparto di competenze tra UE e Stati Membri in materia sanitaria si è rivelato problematico, in particolare per via del divario esistente tra le norme dei Trattati che definiscono la tutela della salute come obiettivo comune a tutte le politiche (artt. 9 e 114 TFUE) e inquadrano come oggetto di competenza concorrente la materia "problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica", limitatamente agli aspetti definiti nei Trattati (art. 4(2), l. k TFUE) e i poteri scarni conferiti all'UE in tale ambito, permanendo un ruolo primario degli Stati nel controllo del settore; si v. K.P. PURNHAGEN - A. DE RUIJTER - M.L. FLEAR - T. K. HERVEY - A. HERWIG, *More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak*, in *European Journal of Risk Regulation*, Special Issue, 2020, 7; P. DE PASQUALE, *Le competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica e la pandemia di Covid-19*, in *DPCE online*, n. 2, 2020.

⁷ Si v. Eurogruppo, *Statement on COVID-19 economic policy response*, disponibile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/>.

⁸ Il *Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in Emergency (SURE)*, si v. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/19/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure/>, *infra* al par. 2.3.

⁹ *Pan-European guarantee fund for loans to companies*, approvato dal Board of Directors della Banca Europea di Investimento il 26 Maggio 2020, si v. <https://www.eib.org/en/press/all/2020-126-eib-board-approves-eur-25-billion-pan-european-guarantee-fund-to-respond-to-covid-19-crisis.htm>, *infra* al par. 2.4.

¹⁰ Si v. *infra* al par. 2.3.

¹¹ Si v. *infra* al par. 2.2.

¹² Si v. *infra* al par. 2.1.

programma emergenziale da parte della BCE, sul piano delle politiche monetarie.¹³ Insieme di interventi che è stato affiancato dall'avvio di una discussione sulla creazione di un fondo intersettoriale di investimento europeo (c.d. *Recovery Fund*)¹⁴ e dal dibattito su una forma di condivisione del debito, attraverso emissioni obbligazionarie dedicate specificamente all'emergenza (i c.d. *Corona Bond*).¹⁵

2.1 La flessibilizzazione delle regole UE

Nella reazione alla crisi economica derivante dall'emergenza pandemica del Covid-19, il sistema dell'Eurozona ha fatto tesoro del percorso di riforma della *governance* economica intrapreso nel decennio antecedente, contraddistinto dalla creazione di strumenti di negoziazione e discussione nella definizione dei vincoli quantitativo-numeriche delle politiche di bilancio, rispetto all'eccessiva rigidità che contraddistingueva la costruzione antecedente la crisi finanziaria. I margini di valutazione discrezionale che le mutazioni costituzionali hanno conferito alle istituzioni europee sono stati utilizzati per garantire una flessibilizzazione delle regole europee – e in particolare dell'area Euro – tale da piegarle alle esigenze inattese e peculiari derivanti dalla situazione emergenziale affrontata.¹⁶ Anzitutto, questo è avvenuto in riferimento al PSC che prevedeva due

¹³ Si v. *infra* al par. 2.4.

¹⁴ Si v. *EU long-term budget 2021-2027: Commission Proposal May 2020*, disponibile in https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_en#:~:text=In%20May%202020%2C%20the%20Commission,for%20a%20better%20future%20for. La proposta della Commissione del *Recovery Plan*, si fonda su un nuovo strumento, denominato *Next Generation EU*, che costituirebbe un fattore di innovazione notevole nel sistema costituzionale UE, per una pluralità di aspetti, primariamente: (i) l'Unione ricorrerebbe per la prima volta a una spesa finanziata attraverso l'emissione di titoli; (ii) l'utilizzo della leva così creata per finanziare specifici programmi del budget europeo e (iii) lo sviluppo di nuove risorse proprie dell'UE per finanziare tale schema; si v. A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: Verso una Fiscalità Federale*, in *Centro Studi sul Federalismo*, n. 180, 2020. La proposta ha ricevuto, con alcune modifiche, l'avvallo del Consiglio Europeo nella sessione del 17-21 Luglio 2020, si v. EUROPEAN COUNCIL, *Special meeting of the European Council – Conclusions*, EUCO 10/20. Disponibile in <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/07/17-21/>.

¹⁵ Si v. ad es. M. GOLDMANN, *The Case for Corona Bonds. A Proposal by a Group of European Leaders*, in *Verfassungsblog*, 2020. Disponibile in <https://verfassungsblog.de/the-case-for-corona-bonds/>.

¹⁶ Il percorso di personalizzazione degli obiettivi delle politiche fiscali e di bilancio è stato avviato con la riforma del 2005 del Patto di Stabilità e Crescita, che ha introdotto gli Obiettivi di Medio Termine [si v. Reg. (Ce) n. 1055/2005; R. PEREZ, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Giornale dir. amm.*, n. 7, 2005, 777; L. PATRUNO, *Il "nuovo" Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 2, 2005, 225 ss.] e rafforzato con le riforme adottate a seguito della crisi finanziaria, sia nel ripensamento delle regole

norme per l'adozione di misure di bilancio in presenza di circostanze eccezionali, le c.d. “*unusual event clause*” e la “*general escape clause*”. Obiettivo delle norme era consentire delle deviazioni parziali dal PSC – sia nella fase preventiva, sia in fase correttiva – in presenza di eventi eccezionali sottratti al controllo di un singolo o più Stati Membri – nel primo caso – o al riscontrarsi di una situazione di crisi riguardante l'intera area Euro, nel secondo.¹⁷ La Commissione Europea nella comunicazione del 20 Marzo 2020 ha ritenuto che, nonostante la configurazione dell'evento quale eccezionale, l'ampiezza degli interventi e delle misure di sostegno economico necessarie alla reazione alla crisi richiedessero una flessibilizzazione anche maggiore dei vincoli rispetto alla opzione fornita dalla “*unusual event clause*” e che fosse, quindi opportuno procedere nel percorso definito della “*general escape clause*”.¹⁸ L'attivazione della clausola consente, anzitutto, una deviazione dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine – a condizione che non si comprometta la sostenibilità finanziaria di lungo periodo –, come contenuto nel programma di stabilità inviato annualmente dagli Stati Membri alla Commissione e al Consiglio ai sensi dell'art. 4 del Reg. (EC) n. 1466/97. Inoltre, si consente una deviazione anche nella fase di implementazione dei programmi di stabilità¹⁹ e convergenza,²⁰ in modo da evitare l'attivazione dei meccanismi di segnalazione e allerta previsti nella sorveglianza multilaterale ex art. 121(4) TFUE. La clausola consente anche un allentamento della procedura di correzione prevista in caso di disavanzo eccessivo, sia nella fase intercorrente tra la formulazione delle raccomandazioni da parte del Consiglio²¹ e la valutazione delle misure adottate dallo Stato nelle tempistiche dallo stesso

operato dai c.d. *Six Pack* e *Two Pack* [in particolare dal Reg.(UE) n. 473/13], sia attraverso l'introduzione di un quadro complessivo delle politiche economico-finanziarie e di bilancio, il Semestre Europeo, in cui OMT e raccomandazioni specifiche per gli Stati contribuiscono a definire un quadro segnato da personalizzazione e determinazione negoziale-discrezionale [per un'esemplificazione dell'influenza di tali elementi sulle politiche di bilancio italiane, si v. G. RIVOCCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, 155; C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, 162]. Percorso di flessibilizzazione particolarmente valorizzato nella Comunicazione della Commissione europea del gennaio 2015 dal titolo “*Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita*”, COM (2015) 12 final.

¹⁷ Le clausole possono essere rinvenute negli Artt. 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del Reg. (EC) n. 1466/97 (“*preventive arm*”) e negli Artt. 3(5) e 5(2) del Reg. (EC) n. 1467/97 (“*corrective arm*”).

¹⁸ Si v. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*, COM (2020) 123 final, disponibile in https://ec.europa.eu/info/sites/info/file/economy-finance/2_en_part1_v3-adopted_text.pdf.

¹⁹ Art. 6(3) del Reg. (CE) n. 1466/97.

²⁰ Artt. 9(1) e 10 (3) del Reg. (CE) n. 1466/97.

²¹ Art. 126(7) TFUE e Art. 3(3) del Reg. (CE) n. 1466/97.

indicate,²² sia nella fase di notifica dell'inadeguatezza delle misure adottate:²³ in entrambe le ipotesi, la sussistenza di una fase di crisi economica sistemica dell'area consente la riformulazione delle raccomandazioni inviate e il rinvio del termine per la procedura di correzione.²⁴ L'attivazione di queste misure di flessibilizzazione previste dal sistema istituzionale avviene attraverso una reinterpretazione dei rispettivi ambiti di applicazione che erano originariamente pensati per la gestione ordinaria di cicli economici e di garanzia della stabilità finanziaria dell'intera area. Nel caso di specie, invece, le clausole sono utilizzate e reinterpretate in maniera leggermente differente, registrandone una mutazione *de facto* degli ambiti applicativi: da un lato, sono utilizzate per una crisi che ha ricadute in ambito economico e non è in essa generata, in un'ipotesi che nel quadro originario sarebbe stata più facilmente riconducibile alla "*unusual event clause*" che allo strumento adottato. In secondo luogo, come emerge anche dal complesso delle politiche intraprese dall'Unione, la deviazione è utilizzata non solo per esigenze di stabilità, ma per consentire l'adozione di politiche di rilancio economico che non risultavano essere nelle preoccupazioni originarie della norma.

La reinterpretazione della *general escape clause* è stata accompagnata da alcune ipotesi di deroga esplicita al quadro normativo, sempre nel perseguimento degli obiettivi di salvaguardia della salute e di rilancio economico che hanno contraddistinto le misure di flessibilizzazione. La Commissione ha, anzitutto, adottato un quadro temporaneo della disciplina in materia di aiuti di Stato: rilevato che la diffusione della pandemia richiede l'adozione di misure di intervento a sostegno dell'economia e che le stesse, stante l'attuale dimensionamento dei rispettivi bilanci, debbano essere affidate prioritariamente all'azione degli Stati Membri, si provvede all'applicazione dell'art. 107(3), l. b) del TFUE che consente un'ipotesi eccezionale di deroga alla disciplina in materia di aiuti di Stato. Solo che questo non avviene per consentire singoli interventi dietro valutazione della Commissione, come nella prassi antecedente,²⁵ ma per formulare una valutazione

²² Art. 3(4) del Reg. (CE) n. 1466/97.

²³ Art. 126(9) TFUE.

²⁴ Artt. 3(5) e 5(2) del Reg. (CE) n. 1467(97).

²⁵ Prassi che aveva seguito l'interpretazione restrittiva dell'ipotesi derogatoria (dovuta alla sua formulazione in termini di eccezione) proposta dalla CGUE (Cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH/Commissione* ECLI:EU:T:1999:326, § 167) e avallata dalla Commissione; si v. Decisione 98/490/CE della Commissione nel caso C 47/96, *Crédit Lyonnais* (GU L 221 dell'8.8.1998, pag. 28), punto 10.1; decisione 2005/345/CE della Commissione nel caso C 28/02, *Bankgesellschaft Berlin* (GU L 116 del 4.5.2005, pag. 11), punti 153 e segg.; e decisione 2008/263/CE della Commissione nel caso C 50/06, *BAWAG* (GU L 83 del 26.3.2008, pag. 7), punto 166. Cfr. anche la decisione della Commissione nel caso NN 70/07, *Northern Rock* (GU C 43 del

di compatibilità preventiva e generale su intere categorie di misure adottate da tutti gli Stati Membri, anche in ipotesi di adozione cumulativa e contestuale. Il quadro derogatorio consente, quindi, l'adozione di misure riconducibili ad alcune macro aree: (i) sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali alle imprese; (ii) garanzie sui prestiti delle imprese in situazione di improvvisa carenza di liquidità; (iii) tassi d'interesse agevolati per i prestiti; (iv) garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari; (v) assicurazione del credito all'esportazione a breve termine; (vi) aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di Covid-19; (vii) investimenti per i prodotti, le infrastrutture di prova e *upscaling* delle forniture mediche necessarie alla risposta alla pandemia; (viii) differimento delle imposte e/o dei contributi previdenziali; (ix) sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare licenziamenti nella fase emergenziale.²⁶ La norma che limitava l'adozione di misure contro-cicliche è sostanzialmente aggirata attraverso una valutazione che consente un insieme di misure assai ampio e di difficile controllabilità, in cui gli unici vincoli sono costituiti dalla natura temporanea, dalla connessione materiale delle misure adottate dagli Stati ad una delle ipotesi configurate e dalla fornitura a consuntivo, entro il 31 dicembre 2020, dell'insieme delle misure adottate e delle informazioni e registrazioni ad esse connesse. Si realizza una mutazione della deroga ipotizzata dai Trattati, per natura ed obiettivi della stessa: da ipotesi derogatoria eccezionale diviene una clausola generale di concessione di tutti i mezzi adeguati (individuati dalla Commissione Europea) per la risposta ad ipotesi emergenziali generali. Quanto agli obiettivi, da strumento per il perseguimento di specifici interessi di salvaguardia di aziende o settori, diviene lo strumento per assicurare la salvaguardia della stabilità economico-finanziaria complessiva (in linea con l'evoluzione registrata negli anni della crisi finanziaria) ed assicurare una prima risposta di politica economica controciclica (quale

16.2.2008, pag. 1), la decisione della Commissione nel caso NN 25/08, *Aiuto al salvataggio a favore di Risikoabschirmung WestLB* (GU C 189 del 26.7.2008, pag. 3), la decisione della Commissione del 4 giugno 2008 relativa all'aiuto di Stato C 9/08, *SachsenLB* (GU L 104 del 24.4.2009, pag. 34) e la decisione della Commissione, del 6 giugno 2017, relativa al caso SA.32544 (2011/C), *Ristrutturazione di TRAINOSE S.A.* (GU L 186 del 24.7.2018, pag. 25).

²⁶ Si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione. Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, (2020/C 911/01) adottata il 19 marzo 2020, come modificata da COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione. Quadro. Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, (2020/C 1121/01) adottata il 3 aprile 2020.

primo passo di un completamento delle clausole di chiusura sistemica).²⁷ Nella stessa direzione si collocano le linee guida fornite dalla Commissione riguardanti le modalità di funzionamento dei meccanismi di acquisto pubblico nella situazione emergenziale:²⁸ per quanto le stesse non abbiano valore vincolante, operano una ricognizione di tutte le opzioni disponibili per le istituzioni per accelerare le procedure di stipula dei contratti ed acquisto, sulla base dell'estrema urgenza riscontrata,²⁹ facendosi portavoce e interprete delle esigenze derogatorie e provando a guidare le stesse su un terreno di compatibilità con il diritto UE e gli interventi della CGUE in materia.³⁰

2.2 L'utilizzo del budget europeo

Le possibilità limitate di utilizzare la leva economica per intervenire nella definizione delle politiche economiche e finanziarie, anche in contesti emergenziali, costituivano uno dei temi principali nel dibattito e nelle prospettive di riforma del sistema dell'Eurozona anche nella fase antecedente la crisi sanitaria: la risposta alla pandemia ha avviato un'evoluzione in questo ambito molto spedita, superando, per alcuni aspetti, la discussione antecedente. Alle esigenze di forme di supporto ed investimento immediato si è, anzitutto, risposto attraverso la ricollocazione dei fondi strutturali, realizzata dalla *Coronavirus Response Investment Initiative*, approvata dal Consiglio il 1 Aprile 2020, cui ha fatto immediatamente seguito la proposta di un nuovo insieme di misure eccezionali denominato *Coronavirus Response Investment Initiative Plus*, correntemente in discussione.³¹ Il pacchetto approvato ha richiesto una modifica legislativa dei regolamenti

²⁷ Si v. M. IANNELLA, *The Court of Justice and the Perils of Eurozone Fiscal Framework*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1, 2018, 20-23

²⁸ Si v. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission. Guidance from the European Commission on using the public procurement framework in the emergency situation related to the COVID-19 crisis*, (2020/C 1081/01), adottata il 1 aprile 2020.

²⁹ Si v., ad es., l'art. 32 della Direttiva n. 2014/24/EU.

³⁰ Si v. *Commission v Germany* C-275/08; *Consiglio Nazionale degli Ingegneri*, C-352/12; una prima analisi delle linee guida in relazione al quadro istituzionale europeo in cui le stesse si collocano è presente in S. DE LA ROSA, *The COVID-19 crisis: EU public procurement legal framework at a crossroads*, in *EU Law Live* (2020). Disponibile in <https://eulawlive.com/op-ed-the-covid-19-crisis-eu-public-procurement-legal-framework-at-a-crossroads-by-stephane-de-la-rosa/>.

³¹ Nella predisposizione del pacchetto di riforma, la Commissione ha avviato un dialogo e confronto con i singoli Stati Membri, si v., ad es., la lettera indirizzata dai ministri competenti della Commissione Europea ai ministri competenti del governo italiano del 18 marzo 2020, avente ad oggetto *The Coronavirus Response Investment Initiative*

disciplinanti il *Common Provisions Regulation*,³² lo *European Regional Development Fund*³³ e lo *European Maritime and Fisher Fund*³⁴ per consentire l'utilizzo di 37 miliardi di euro di fondi strutturali del programma dei fondi di coesione 2014-2020 per fronteggiare tre spese ritenute prioritarie nella risposta emergenziale: (i) in materia sanitaria, (ii) di sostegno a iniziative per la tutela delle posizioni lavorative a breve termine e (iii) di sostegno alle piccole e medie imprese.³⁵ La proposta in discussione prevede un'ulteriore restrizione dei vincoli nelle modalità di utilizzo dei fondi derivanti dal bilancio europeo, volendo consentire margini di flessibilità agli Stati per il trasferimento delle somme allocate tra i tre fondi di coesione (*European Regional Development Fund*, *European Social Fund* e *Cohesion Fund*) e tra diverse categorie di Regioni, oltre ad una flessibilizzazione delle modalità di spesa, allentando il livello di coesione tematica e la previsione di una particolare forma di finanziamento per spostare i costi dei programmi per l'anno fiscale 2020-2021.³⁶ La stessa direzione, (ovvero quella di estendere le ipotesi di utilizzo dei fondi come metodo per utilizzare il bilancio europeo in reazione alla crisi, nonostante i limiti istituzionali e nella formulazione di questo) è alla base della modifica dell'ambito materiale degli interventi finanziabili attraverso lo *European Union Solidarity Fund* che consente di finanziare tutti i tipi di assistenza alla popolazione (spese mediche, sanitarie e di protezione civile) ed una lunga lista di misure per contenere la diffusione del virus adottate solo in forma indicativa e non esaustiva.³⁷ Infine, con lo *EU Emergency Support Instrument for the healthcare sector*, la Commissione si è dotata di uno strumento di supporto diretto per sostenere i sistemi sanitari degli Stati Membri nelle misure la cui adozione risulta più adeguata a livello europeo: si opera un reindirizzo di ca. 3 miliardi di fondi dal bilancio europeo per sostenere un'iniziativa basata sul principio di solidarietà, in cui si riconosce che soltanto l'intervento del livello sovranazionale in alcune ipotesi possa garantire, in alcune peculiari situazioni, una risposta flessibile, rapida e diretta.³⁸

and *European Union Solidarity Fund Support*, Ares (2020) 1847818, disponibile, insieme alle altre in https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/.

³² Reg. (EU) n. 1303/2013.

³³ Reg. (EU) n. 1301/2013.

³⁴ Reg. (EU) n. 508/2014.

³⁵ Si v. Reg. (EU) n. 2020/460 contenente il pacchetto di emendamenti che compongono l'*Initiative*.

³⁶ Si v. *Coronavirus Response Investment Initiative Plus: New actions to mobilise essential investments and resources*. Disponibile in https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-response-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources

³⁷ Si v. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/solidarity-fund/covid-19.

³⁸ Si v. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_577.

L'utilizzo del bilancio europeo come strumento per intervenire nei settori delle politiche economiche, finanziarie e di bilancio degli Stati Membri costituisce una caratteristica essenziale nelle proposte che compongono il c.d. *Recovery Plan* e, in particolare nello strumento presentato dalla Commissione come *Next Generation EU*³⁹ e approvato con modifiche marginali nella riunione straordinaria del Consiglio Europeo del 17-21 luglio 2020. Lo strumento sarebbe, difatti, finanziato con una combinazione di un incremento del bilancio europeo dello 0.6% del PIL dell'Unione, utilizzato come leva per mobilitare - attraverso operazioni di indebitamento cui è autorizzata la Commissione - 750 miliardi di euro sui mercati finanziari: il rientro dalla posizione è previsto per il 2058 e si intreccia con un'espansione delle risorse proprie dell'Unione e delle dimensioni dei fondi disponibili già nel periodo 2021-2027, oggetto di negoziazione nel *Multiannual Financial Framework*.⁴⁰ Anche la modalità di utilizzo dei fondi costituirebbe un'innovazione notevole nel percorso di integrazione, caratterizzandosi per una combinazione di prestiti agli Stati e stanziamenti diretti che opererebbero insieme in una serie di indirizzi strategici determinati dall'UE: (i) supporto per investimenti e riforme agli Stati Membri in risposta alla crisi; (ii) incentivi agli investimenti privati, con concentrazione nei settori sanitari e della transizione digitale; (iii) sviluppo di programmi di cooperazione tra Stati Membri e internazionale nel settore della ricerca e delle forniture sanitarie. Tuttavia, il ripensamento del ruolo dell'Unione non si limiterebbe a tali priorità ma, in linea con il dibattito degli anni più recenti, si prevede che la leva e i margini maggiori del bilancio dell'Unione siano utilizzati per condurre e incentivare un'agenda politica europea, contraddistinta dal c.d. *European Green Deal*, da un'integrazione più profonda dei mercati nel settore strategico del digitale e dallo sviluppo di strumenti di inclusione sociale, attraverso strumenti di garanzia dei diritti sociali dei cittadini europei. Il perseguimento di queste finalità costituirà elemento caratterizzante le indicazioni e le condizioni legate agli stanziamenti di fondi e concessioni di prestiti, pur rientranti nelle linee prioritarie individuate. L'innovatività del piano di interventi è testimoniata dalla complessa riconducibilità al sistema dei Trattati o al modo in cui le disposizioni di questi sono state interpretate negli strumenti precedentemente adottati. Difatti, se il

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM/2020/456.

⁴⁰ Si v. <https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/documents/multiannual-financial-framework/2021-2027.it> . Aumento che nella proposta del Consiglio Europeo a seguito della riunione straordinaria del 17-21 luglio 2020 sarà pari a 1.074 miliardi di euro nei sette anni, si v. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/> .

principale aggancio normativo risulta essere costituito dall'art. 122(2) TFUE che delinea le competenze del Consiglio nell'adozione emergenziale, il proposto *European Union Recovery Instrument* (ERI) si differenzia sia dall'EFSM, sia dal recente SURE, in quanto non sono delineate in maniera specifica le modalità di spese, realizzandosi un meccanismo "delegato", in cui il conferimento di risorse proprie e l'adozione di programmi per gli stanziamenti dovrebbero primariamente essere conferiti a strutture intermedie e, in particolare a una *Recovery and Resilience Facility* (RRF), la cui legittimazione andrebbe rinvenuta nell'art. 175 TFUE.⁴¹ Il sistema dei Trattati è contraddistinto da forti limitazioni all'indebitamento per spese rientranti in programmi dell'Unione – che dovrebbero in linea di principio essere finanziate con il sistema delle risorse proprie -, necessariamente da connettersi a specifiche ipotesi (artt. 122(2), 143(2), 352 TFUE): nella proposta, la legittimazione su base emergenziale è utilizzata per l'attuazione di un programma a lungo termine e ad ampio raggio, con potenzialità di segnare un elemento di ulteriore mutazione silente del sistema costituzionale dell'Eurozona. Anche sulle modalità di erogazione, si registra una strada di rafforzamento della Commissione nel ruolo di soggetto negoziatore delle condizioni per la distribuzione dei fondi, su richiesta dei Governi nazionali, con margini di autonomia nella determinazione degli indirizzi ampliati da meccanismi di calcolo nell'assegnazione ai singoli Stati Membri in cui le condizioni di materiale esigenza hanno un ruolo molto più rilevante rispetto alle *ratio* di distribuzioni predeterminate che contraddistinguono buona parte dei programmi UE. Inoltre, il ruolo svolto dalle *country-specific recommendations* nel sistema della *governance* economica dell'Eurozona ne emerge rafforzato: la consistenza con tali indirizzi costituirà principale elemento di valutazione da parte della Commissione dei piani di recupero presentati dagli Stati Membri.⁴² Elemento che rafforza molto il ruolo del Semestre Europeo e le capacità da parte delle istituzioni europee di condizionare attraverso gli stanziamenti del *Next Generation EU* gli indirizzi degli stati membri, realizzando un possibile aggancio della condizionalità con una procedura interamente parte dell'ordinamento UE.⁴³

⁴¹ Si v. F. COSTAMAGNA – M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?: The EU Recovery Plan*, in *Verfassungsblog*, 2020.

⁴² Si v. par. A.19 di EUROPEAN COUNCIL, *Special meeting of the European Council – Conclusions*, cit.

⁴³ Si v. J. MORIJN, *Op-ed: "The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and policy context"*, in *EU Law Live*, 23 luglio 2020, disponibile in <https://eulawlive.com/op-ed-the-july-2020-special-european-council-the-eu-budgets-and-the-rule-of-law-reading-the-european-council-conclusions-in-their-legal-and-policy-context-by-john-morijn/>

2.3 Espansione e ripensamento dei veicoli di assistenza

L'ultimo asse di risposta alla crisi è stato costituito dallo sviluppo di strumenti di assistenza e supporto economico finanziario veicolati attraverso meccanismi e strutture speciali, con una valorizzazione spiccata del principio di solidarietà. Il *temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE) si segnala per costituire un meccanismo che ha tra i suoi scopi – e non solo tra le conseguenze incidentali –, assicurare una forma di solidarietà tra Stati membri che accettano di fornirsi un supporto finanziario reciproco, intermediato dal ruolo dell'Unione nella gestione dello strumento. Attraverso una garanzia di 25 mld da parte degli Stati Membri – contribuenti sulla base dei rispettivi PIL –, si crea uno strumento in grado di fornire assistenza finanziaria per una somma pari a 100 mld di euro, con l'obiettivo specifico di tutelare lavoratori autonomi e dipendenti che corrono il rischio di perdere la propria posizione lavorativa o il loro reddito.⁴⁴ Un intervento diretto, quindi, a incentivare azioni specifiche di politica economica – la creazione di schemi a corto termine per alcune categorie a rischio – che configura un superamento del perimetro del mero coordinamento e della tendenziale riottosità all'adozione di strumenti in grado di configurare trasferimenti tra Stati realizzato per conseguire l'obiettivo di una tutela di diritti sociali e condizioni di vita e non – come nel caso degli strumenti di assistenza sviluppati nello scorso decennio – destinato alla mera tutela della stabilità finanziaria sistemica. Si utilizza una tecnica sperimentata negli anni della crisi finanziaria (il meccanismo retrostante l'EFSM) per costituire uno strumento temporaneo ad immediata operatività, attraverso il disposto dell'art. 122(2) TFUE, esplicitamente interpretato come non limitabile a crisi di tipo esclusivamente finanziario o al perseguimento del solo interesse finanziario e contraddistinto dall'intento solidale degli Stati di fronteggiare ricadute sociali. Nella valutazione della conformità dello strumento ai Trattati la

⁴⁴ Si v. EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*, COM (2020) 139 final. I prestiti erogati tramite lo strumento sono destinati a sopperire agli incrementi di spesa pubblica dovuti ai sistemi nazionali di sostegno all'occupazione, di compensazione per le riduzioni di orario o di sostegno ai lavoratori autonomi introdotte nella fase emergenziale. Il sistema dei prestiti si basa su garanzie volontariamente offerte dagli Stati Membri nei confronti dell'UE ed entrerà in vigore una volta ottenute queste garanzie per consentire l'erogazione del prestito dall'UE allo Stato Membro, le cui condizioni sono determinate dalla Commissione, si v. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020, 23-24.

Commissione ha valorizzato proprio lo scopo e la volontarietà, quali elementi essenziali per ricondurre l'azione al perimetro dell'art. 122(1) TFUE.

La creazione di sistemi di trasferimento in applicazione del principio di solidarietà è confermata dalle evoluzioni sulle possibilità di utilizzo del MES in reazione all'emergenza Covid-19: Eurogruppo e Consiglio hanno modificato la funzione del meccanismo e i suoi obiettivi, dimostrandone la natura di braccio operativo del sistema di *governance* dell'Eurozona. L'utilizzo di una linea di credito per la creazione di un *Pandemic Crisis Support* è accompagnato dalle modifiche alle modalità di erogazione della forma di assistenza, da cui sono eliminate le clausole condizionali, con gli impegni che diventano esclusivamente quelli derivanti dal diritto UE (in particolare la *multilateral fiscal surveillance*) e l'impegno finanziario che viene predeterminato attraverso una soglia massimale per ogni singolo Stato. L'unico elemento che residua nelle possibilità di indirizzare i fondi stanziati tramite MES è costituito dall'impegno a finanziare direttamente o indirettamente cure sanitarie, prevenzione e costi connessi alla crisi Covid-19. Una generica finalizzazione al nuovo compito attribuito al meccanismo diviene, quindi, il solo impegno che gli Stati sono tenuti ad assumere in via preventiva, quale applicazione del requisito di stretta condizionalità presente nel Trattato MES (artt. 3 e 12) e nell'art. 136(3) TFUE.⁴⁵ Maggiormente controverso è l'oggetto della sorveglianza rafforzata nella fase post assistenziale, disciplinata dagli artt. 2 e 3 del Reg. (UE), n. 472/2013: a fronte di interpretazioni del dato normativo che ritengono tale procedura applicabile nella sua interezza,⁴⁶ il vice-presidente della Commissione Dombrovskis e il Commissario Gentiloni si sono impegnati in favore di una interpretazione benevola dei regolamenti volta a limitare la sorveglianza alla verifica della destinazione dei fondi alla spesa sanitaria.⁴⁷ I commissari anticipano nella lettera che le circostanze emergenziali e l'ambito ristretto

⁴⁵ Si v. ESM, *Explainer on the ESM's role in the European Response* (2020), disponibile in <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>. L'estensione delle funzioni del MES costituiva uno degli elementi principali nel percorso di riforma dello stesso antecedente la crisi sanitaria: tuttavia, questo si accompagnava ad un intento di rafforzare il ruolo dello stesso nella preparazione e nel monitoraggio dei programmi di assistenza, mentre nello strumento di supporto adottato, siamo di fronte ad una sostanziale rinuncia ad ogni tipo di controllo. Per una ricostruzione del percorso di riforma MES, si rimanda alla ricostruzione presente sul sito istituzionale del meccanismo: <https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform>

⁴⁶ Come sottolineato ad esempio da M. DANI – A.J. MENÉNDEZ, *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste dal Pandemic Crisis Support*, in *Lacostituzione.info*, 2020.

⁴⁷ Si v. *Letter from Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni to Eurogroup Presiden Centeno clarifying how the Commission intends to carry out surveillance in the framework of the ESM's pandemic crisis support*, 7 maggio 2020. Approccio che sembrerebbe percorribile inquadrando il *Pandemic Crisis Support* come una assistenza finanziaria precauzionale (ex art. 14 Trattato MES) e non come una concessione di sostegno alla stabilità

degli interventi riconducibili al *Pandemic Crisis Support* implicheranno una limitata applicazione dell'art.3 del reg. (UE) n. 472/2013 e la non applicazione dell'art. 7 dello stesso regolamento, prospettandosi anche una riforma del regolamento delegato (EU) n. 877/2013.⁴⁸

2.4 (Segue) il ripensamento del ruolo di stabilizzazione delle istituzioni indipendenti

Infine, un ruolo centrale nell'erogazione di finanziamenti per la stabilizzazione dei mercati e delle economie degli Stati Membri è svolto dalle istituzioni indipendenti del sistema Ue. In tale direzione si è mossa la BEI attraverso la creazione di un *Pan-European Guarantee fund*. Obiettivo dello strumento è sviluppare, attraverso la collaborazione con gli Stati Membri – che forniscono le garanzie per il funzionamento del meccanismo – una leva finanziaria in grado di supportare diverse tipologie di impresa,⁴⁹ ampliando il sostegno erogato dal Gruppo BEI secondo i canali ordinari.⁵⁰ Iniziativa, questa, che ha ricevuto esplicito supporto e richiesta di integrazione e complementarità con le altre misure adottate per contrastare la crisi nell'Eurozona, nelle conclusioni del Consiglio e dell'Eurogruppo.⁵¹

Di rilievo ancor maggiore sono state le iniziative assunte dalla Banca Centrale Europea che ha confermato un ruolo nella stabilizzazione dell'area in fase emergenziale, da realizzarsi attraverso l'adozione di politiche monetarie non convenzionali, che aveva sviluppato negli anni della crisi

(ex art. 13 Trattato MES): elemento che consentirebbe di inquadrare tale ipotesi tra quelle in cui la sorveglianza rafforzata è facoltà della Commissione (art. 2(1), in combinato con 2.4 del Reg. n. 472/2013) e non un obbligo come previsto dal comma 3 del medesimo articolo.

⁴⁸ Controversa è l'applicabilità degli artt. 6 e 7 del Reg. (UE) n. 472/2013 (disciplinanti il Programma di Aggiustamento macroeconomico) a tutte le ipotesi di intervento del MES o alle sole determinate sulla base della pattuizione di piani di riforma attraverso MoU, valorizzando o meno anche in tale prospettiva la distinzione tra le diverse tipologie di finanziamento degli artt. 13, 14 e 15 del Trattato MES; ritiene particolarmente problematico tale aspetto ad es., E. MOSTACCI, *L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, 2380-2383.

⁴⁹ Si v. EIB, *Coronavirus outbreak: EIB Group's response*, disponibile in <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm>.

⁵⁰ Si v. EIB, *EIB Group will rapidly mobilise up to EUR 40 billion to fight crisis caused by Covid-19 and calls on Member States to set up a further guarantee for SME and mid-cap support from EIB Group and national promotional banks*, 16 Marzo 2020. Disponibile in <https://www.eib.org/en/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19.htm>.

⁵¹ Si v. EUROGROUP, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 Aprile 2020. Disponibile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

finanziaria. Difatti, di fronte agli effetti sul sistema economico-finanziario generati dalla pandemia, la Banca ha annunciato e approvato⁵² il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Il programma prevede una dotazione complessiva pari a 750 mld. di euro (aggiuntivi alle somme stanziare per gli altri programmi di acquisto), una durata individuata nell'anno 2020 ed un'articolazione flessibile per consentire l'adeguamento del volume e delle classi di acquisto da parte delle banche centrali che compongono il SEBC di varie forme di indebitamento, nelle modalità ritenute necessarie e proporzionate a contrastare "le minacce poste dalle straordinarie condizioni economiche e di mercato alla capacità dell'Eurosistema di assolvere il proprio mandato".⁵³ Per consentire un intervento più ampio, la decisione è accompagnata anche da una revisione di alcune indicazioni antecedenti riguardanti lo stesso programma⁵⁴ e dall'estensione delle attività idonee ai fini del *Corporate Sector Purchase Programme*.⁵⁵ Inoltre, sono previsti interventi sui tassi di interesse e sulle operazioni di finanziamento⁵⁶ e alle misure di sostegno per l'erogazione di prestiti bancari,⁵⁷ tali da configurare un intervento ampio, multisetoriale e flessibile della Banca Centrale a sostegno della stabilità e della tenuta economica dell'Eurozona, nel solco del percorso di ridefinizione del proprio ruolo istituzionale avviato nel decennio antecedente. L'iniziativa sembra, quindi, accentuare e proseguire la linea di sviluppo di politiche monetarie non convenzionali, con cui la BCE ha integrato il mandato di stabilità dei prezzi esplicitamente conferitole, attraverso interventi con ricadute nell'ambito delle politiche economiche o la partecipazione alle sedi negoziali di definizione delle agende politiche degli Stati Membri – si pensi al ruolo svolto nei Piani di Assistenza -: commistione che è stata valutata positivamente da parte della Corte di Giustizia in

⁵² Decision (EU) 2020/440 of the ECB of 24 March 2020 on a temporary pandemic emergency purchase programme (ECB/2020/17), OJ L 91, 25.3.2020.

⁵³ *Ibidem*, art. 4.

⁵⁴ Quali l'estensione della gamma delle attività ammissibili come garanzia nelle operazioni di rifinanziamento [si v. Decisione (UE) 2020/441 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 che modifica la decisione (UE) 2016/948 della Banca centrale europea sull'attuazione di un programma di acquisto per il settore societario (BCE/2020/18), in vigore dal 26 marzo 2020].

⁵⁵ Decision ECB/2016/16 of 1 June 2016, come successivamente emendata.

⁵⁶ Si v. ECB, *Press Release. ECB announces easing of conditions for targeted longer-term refinancing operations (TLTRO III)*, 13 Marzo 2020, disponibile in https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200312_1~39db50b717.en.html

⁵⁷ Si v. Decisione (UE) 2020/407 della Banca centrale europea del 16 marzo 2020 che modifica la decisione (UE) 2019/1311 su una terza serie di operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (BCE/2020/13), in vigore dal 17 marzo 2020

Gauweiler,⁵⁸ ma che costituisce terreno principale di scontro tra questa Corte e il BVerfG.⁵⁹ Per provare a salvaguardare le misure di risposta alla crisi sanitaria dagli effetti della sentenza sul *Quantitative Easing*,⁶⁰ lo stesso BVerfG ha sottolineato nel comunicato stampa di accompagnamento alla pronuncia, come i principi delineati non si applicassero ai programmi di acquisto adottati più recentemente. Tuttavia, alcune limitazioni poste nella sentenza costituirebbero degli ostacoli all'operatività del PEPP, in particolare se si guarda all'approccio critico – per quanto tali motivi di ricorso siano rigettati – con cui il Tribunale Costituzionale Federale tedesco valuta la conformità dei programmi di *Quantitative Easing*⁶¹ rispetto al divieto di finanziamento monetario di cui all'art. 123(1) TFUE, ponendo una serie di condizioni di tipo quantitativo, informativo e qualitativo in tali tipologie di operazioni.⁶² Limitazioni che sembrano difficilmente conciliabili con gli acquisti di titoli pubblici e privati operati tramite il PEPP⁶³ che trovano una limitazione quantitativa nella quota di partecipazione dei singoli Stati Membri nel capitale della Banca

⁵⁸ CGUE, C-62/14, *Gauweiler and Others v. Deutscher Bundestag*, Grande Sezione, 16 giugno 2015, § 37. Il riconoscimento di margini di discrezionalità in favore delle istituzioni europee in materie che richiedano complicate valutazioni di natura sociale ed economica è comune nella casistica della CGUE, si v. C-667/13, *Estado Português v v Banco Privado Português*, § 67 ed i relativi riferimenti; si v. M. IANNELLA, *The Court of Justice and the Perils of Eurozone Fiscal Framework*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1, 2018, 28-33.

⁵⁹ Il BVerfG ha, ad esempio, contestato il programma OMT principalmente in riferimento a due aspetti: i) se il Consiglio Direttivo avesse il potere di adottare tale misura o si trattasse di un'invasione delle competenze degli Stati Membri; ii) se il programma fosse compatibile con il divieto di finanziamento monetario previsto dall'art. 123 TFUE. Le norme conflittuali rispetto a tali parametri erano individuate negli art. 119 e 127(1,2) TFUE e negli articoli 17-24 del Protocollo sulla BCE ed il SEBC (si v. *Gauweiler*, § 10). Il rinvio del BVerfG avviene in applicazione della giurisprudenza costituzionale tedesca configurante, il potere di disapplicare atti dell'UE che siano in violazione manifesta delle competenze (*ultra vires review*) e il potere di eliminare atti che alterino gli assetti fondamentali della struttura costituzionale e politica degli Stati Membri (*identity review*). La *ultra vires review* è stata proposta originariamente in *Maastricht-Urteil* (BVerfGE 89, 155 vom 12. October 1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92) e, più recentemente in 2 BvR 2661/06, *Honeywell*, 6 luglio 2010, § 61, si v. C. MÖLLERS, *German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only under Exceptional Circumstances*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 7, n. 1, 2011, 161-167.

⁶⁰ 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16, 5 maggio 2020. Sottolinea i limiti nell'azione delle istituzioni europee derivanti dalla posizione del BVerfG, 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* (2020).

⁶¹ Elemento caratteristico delle politiche monetarie non convenzionali delle Banche Centrali, si v. O. CHESSA, *La costituzione della moneta: concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, 2016, 345-350

⁶² In tale direzione si v. P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires il Quantitative easing (con uno sguardo al Pandemic Emergency Purchase Programme?)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, 308-310.

⁶³ La sentenza del BVerfG, nella prospettiva dei nuovi programmi di acquisto sviluppati in risposta alla crisi Covid, costituirebbe un'opportunità per lo sviluppo di una riflessione e ripensamento profondo del sistema dell'Eurozona, nell'appello di M. DANI – J. MENDES – A.J. MENENDEZ – M. WILKINSON – H. SCHÈPEL – E. CHITI, *At the End of the Law: A moment of Truth for the Eurozone and the EU*, in *Verfassungsblog*, 2020.

Centrale, tuttavia derogabile: il programma presenta, quindi, vincoli ancora inferiori quanto a tipologie di intervento e dimensioni dello stesso rispetto ai precedenti, proseguendo nella strada di trasformazione dell'istituzione in prestatore di ultima istanza, a garanzia della stabilità finanziaria dell'Eurozona, assunta nella fase di crisi.⁶⁴

3. Le ricadute sulle decisioni interne

3.1 Gli effetti della flessibilizzazione nella procedura di autorizzazione all'indebitamento

L'evoluzione registrata a livello europeo ha avuto un primo effetto nell'ambito delle deliberazioni e decisioni in materia di bilancio e finanza statale: uno degli ambiti più esemplificativi di "procedimenti euro-nazionali",⁶⁵ contraddistinti da intarsi tra diritti e istituzioni statali ed europee. In questo contesto, la disciplina costituzionale italiana – in linea con quanto adottato nelle riforme costituzionali di altri Paesi a seguito della mutazione costituzionale che ha seguito la crisi finanziaria – prevede delle forme di rinvio nella determinazione delle ipotesi che consentano un discostamento dagli obiettivi di bilancio al quadro europeo, da rinvenirsi principalmente nelle clausole di “*unusual event*” e “*general escape*” analizzate precedentemente. Rinvio mobile che discende dal combinato tra legge costituzionale 1 del 2012 (e in particolare dall'art. 5 lett. d) e dalla specificazione degli eventi eccezionali operata dall'art. 6 della l. n. 243 che legittimano un discostamento del saldo strutturale dall'obiettivo di Medio Termine definito nell'ambito delle procedure europee, nelle ipotesi di eventi straordinari relativi a singoli Paesi o grave recessione economica che interessi l'Eurozona o l'intera Unione: entrambe fattispecie in cui una valutazione delle istituzioni UE sulla sussistenza dei requisiti risulta difficilmente evitabile. Difatti, se l'art. 6, c. 5 della l. n. 243 del 2012 prevede un coinvolgimento della Commissione nelle forme di una mera consultazione, questa ipotesi risulta, tuttavia, limitata al solo discostamento temporaneo del saldo

⁶⁴ Si v. P. DE GRAUWE, *The European Central Bank as lender of last resort in the government bond markets*, in *CESifo Economic Studies*, n. 59, 2013; H. HERR, *The European Central Bank and the US Federal Reserve as Lender of Last Resort*, in *Panoeconomicus*, n. 1, 2014. Parla di "custode della costituzione economica", C. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca Centrale Europea. Il custode della costituzione economica*, Giuffrè, 2017.

⁶⁵ Secondo la definizione di N. LUPO – G. PICCIRILLI, *Introduction. The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in N. LUPO – G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart, 2017, 1 ss.

dall'obiettivo programmatico: in presenza di alcuni presupposti il Governo italiano può assumere l'iniziativa di discostarsi dal percorso di avvicinamento all'OMT. L'attivazione delle clausole in sede europee è invece una misura che si spinge ben oltre la ridefinizione su base annuale del percorso, consentendo deviazioni anche nella procedura della sorveglianza multilaterale e correttiva e, in via generale, modificando gli elementi che nell'ambito del concetto di equilibrio sono considerabili ai fini del calcolo del saldo nell'ambito della procedura "euro-nazionale". Sommando la diversa ampiezza delle clausole di flessibilizzazione delle regole di bilancio e la tecnica di rinvio nella determinazione e nel rinvenimento delle ipotesi eccezionali, emerge come soltanto attraverso l'intervento e il dialogo con le istituzioni europee sia stato possibile accedere ad ipotesi di discostamento che non sarebbero state consentite solo dal quadro interno. Il rilievo del contagio ai fini dell'attivazione della "general escape clause" è, difatti, alla base della possibilità concessa dalla Commissione Europea di escludere dal computo del saldo strutturale le spese *una tantum* adottate in risposta all'emergenza che ha, quindi, consentito l'autorizzazione ad un indebitamento pari a 1,1% del PIL, realizzato, peraltro, in una fase - un aggiornamento della richiesta di indebitamento autorizzata dal Parlamento in riferimento alla Nota di aggiornamento al DEF 2019⁶⁶ - in cui simili ipotesi di discostamento dagli impegni assunti nella procedura del Semestre Europeo avrebbero potuto condurre all'attivazione di procedure in senso correttivo.⁶⁷

3.2 Il riutilizzo dei fondi strutturali come esempio di indirizzo politico tramite incentivo

Lo sviluppo del budget europeo e le iniziative adottate in risposta alla crisi hanno determinato diverse modalità di interazione con le istituzioni europee: mentre nel caso della procedura di bilancio queste sono avvenute all'interno di un contesto in cui la codecisione costituisce una precisa caratteristica del quadro normativo, gli interventi rientranti in questa seconda linea di azione hanno avuto l'effetto di avviare un primo nucleo di modelli di relazione per negoziazione e incentivi che sembrano costituire la strada in cui si collocherebbero anche gli strumenti che compongono il c.d.

⁶⁶ Dossier Servizi studi e Servizi del bilancio di Camera e Senato, *Aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine*, XVIII leg., 11 marzo 2020, 2-3.

⁶⁷ Flessibilità e determinazione negoziale nell'operatività dei vincoli di bilancio nella risposta alla pandemia - in linea con il percorso avviato a seguito della crisi finanziaria - sono stati notati anche da C. BUZZACCHI, *Scostamento di bilancio da coronavirus*, in *lacostituzione.info*, 2020.

Recovery Plan. La possibilità di riallocare i finanziamenti nei fondi strutturali ha implicato la creazione di un rapporto di negoziazione e confronto anche tra enti subnazionali e istituzioni UE sulle destinazioni degli stessi: la caratteristica delle iniziative intraprese in tal senso – e dello strumento *Next Generation EU* – è proprio costituita dalla volontà di intervenire ad indirizzare le politiche di spese attraverso la leva del bilancio europeo in maniera più pervasiva e dettagliata dei precedenti. Il sistema Italia ha offerto l'esempio più avanzato di questo tipo di relazione sviluppato fino al momento in cui si scrive, con l'approvazione delle richieste di Emilia-Romagna e Toscana di reindirizzare i fondi strutturali, nell'ambito della *Coronavirus Response Investment Initiative*. Entrambe le Regioni sono intervenute in relazione ai Programmi Regionali Operativi sviluppati nell'ambito dello *European Regional Development Fund*, ottenendo ad esito di un negoziato con la Commissione il reindirizzamento di ca. 30 milioni di euro per programmi concordati: nel caso emiliano, per il finanziamento di progetti di industria e centri di ricerca per sviluppare e testare soluzioni in fase emergenziale e nella riapertura e, nel caso toscano, per sviluppare un fondo di garanzia a sostegno delle PMI e uno stanziamento a favore delle *start-up* innovative.⁶⁸ Commissione e Regione concordano, quindi, linee di indirizzo politico che si inseriscono nelle strategie di uscita dalla crisi sanitaria e di sviluppo determinate a livello europeo e il cui perseguimento diventa elemento necessario per lo sblocco o il reindirizzo dei fondi.⁶⁹ Invece di limitarsi ad uno stanziamento emergenziale o a consentire margini finanziari agli Stati, la linea di mutazione che maggiormente contraddistingue la risposta europea alla pandemia, si segnala per l'obiettivo di promuovere, attraverso un'espansione dei bilanci, specifiche politiche, da sviluppare attraverso accordi e collaborazioni tra diversi livelli istituzionali. Questa linea di evoluzione del quadro europeo e dei rapporti instaurati con gli altri livelli di governo specie come rafforzata dal *Next Generation EU*, sembra in grado di configurare un'integrazione molto accelerata nell'ambito delle politiche economico-finanziarie, realizzando quella caratteristica combinazione di elementi di regolazione tramite vincoli normativi e di sistemi robusti di indirizzo politico e regolazione tramite

⁶⁸ Si v. https://ec.europa.eu/regional_policy/it/newsroom/news/2020/05/28-05-2020-coronavirus-increased-flexibility-under-eu-cohesion-policy-helps-italian-regions-to-cope-with-the-crisis

⁶⁹ Elemento ed iniziativa particolarmente valorizzate dalla Commissaria europea per la Coesione e le Riforme sia in comunicati stampa, sia in EUROPEAN COMMISSION, *Panorama. Focusing on European Regional and Urban Policy*, n. 73 (2020), la cui copertina e caso principale di analisi sono dedicati all'esperienza dell'Emilia-Romagna nell'utilizzo e indirizzo dei Programmi Regionali Operativi.

forme di incentivi connessi a stanziamenti di tipo finanziario, riscontrabile in molti sistemi federali “classici”.⁷⁰

3.3 Lo sviluppo di forme di assistenza "automatiche" e asimmetriche

Le interazioni tra ordinamento italiano ed europeo nei due esempi menzionati precedentemente sono contraddistinte dalla presenza di forti elementi negoziali, per quanto operanti in contesti segnatamente differenti. L’ultima linea di sviluppo della risposta europea alla pandemia è, invece, contraddistinta dal crescente ruolo svolto da soggetti intermedi (autorità separate, *facilities* o strumenti aventi forme di autonomia funzionale) la cui caratteristica principale è quella di una pre-definizione di obiettivi, ambiti di intervento e limiti di azione, cui seguono procedure di implementazione con caratteristiche di automatismo. Tuttavia, proprio la mancanza di un costante confronto negoziale rende necessaria la presenza di limiti o condizioni rigide e le caratteristiche di stanziamenti sotto forma di sostegno temporaneo, in particolare prestiti e garanzie. L’esempio maggiormente evidente di questa linea di sviluppo è costituito dal SURE: lo strumento attiva una concessione di risorse aggiuntive per potenziare gli ammortizzatori sociali in maniera automatica, al verificarsi di un aumento delle spese per i programmi di contrasto alla disoccupazione derivanti da riduzione degli orari lavorativi o chiusure derivanti dalla pandemia. I fondi sono concessi sotto forma di prestito, con la Commissione che detiene gli unici poteri di determinare le caratteristiche del canale di finanziamento⁷¹ e la raccolta delle garanzie fornite dagli Stati Membri.⁷² A differenza delle forme assistenziali sviluppate negli anni della crisi finanziaria, lo stanziamento avviene in maniera asimmetrica e senza contestuale adozione di impegni condizionali di riforma – in linea con una riduzione del ruolo di tali strumenti presente anche nel PSPP e di diminuzione di vincoli e impegni che caratterizza anche i programmi di sostegno adottati da BEI e BCE -, al ricorrere e commisurate alle specifiche esigenze e alle domande complessivamente ricevute.⁷³

⁷⁰ Si v., ad es., A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford Un. Press, 2015, 155-166.

⁷¹ Reg. (UE) n. 672/2020, art. 6.

⁷² Reg. (UE) n. 672/2020, artt. 11-12.

⁷³ Si v. E. MOSTACCI, *La terza onda. L’Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCEonline*, n. 2, 2020, pp. 2383-2385.

Lo sviluppo di queste forme di sostegno diretto e non negoziato è destinato ad avere conseguenze notevoli per l'Italia che – vista la particolare intensità con cui il Paese è stato colpito dalla crisi Covid-19 anche rispetto agli altri Stati Membri - sembra destinata a beneficiare in maniera particolare di tali canali di finanziamento. Il Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nella sua Audizione per la predisposizione del DEF 2020 ha, ad esempio, stimato che - nonostante il notevole aumento dell'indebitamento deliberato dalle Camere - l'aumento del volume degli acquisti della BCE implicherà una diminuzione di ca. 20 miliardi dei titoli di Stato che dovranno essere collocati nel settore privato, nello scenario meno favorevole per le finanze statali.⁷⁴ Similmente, anche per quanto riguarda il SURE, le peculiari condizioni del sistema Italia configurano la possibilità di accedere a finanziamenti non proporzionati alla quota di garanzie concessa (nel limite massimo comunque individuato), se si considera che sarebbero ascrivibili alle ipotesi di funzionamento le posizioni di ca. 8.3 milioni di lavoratori, che hanno visto applicati schemi di riduzione del lavoro (46.6% degli occupati), oltre a una quota ingente di lavoratori autonomi.⁷⁵ La risposta alla crisi pandemica si è, quindi, segnalata per l'adozione di una diversa forma di assistenza agli Stati Membri, contraddistinta dall'abbandono delle formule di stretta condizionalità negoziale che hanno permeato la reazione alla crisi finanziaria e sono tutt'ora caratteristici degli strumenti di assistenza dell'Eurozona, in favore di costruzioni improntate su elementi di accentuata asimmetria e solidarietà, in cui l'elemento di tutela del rigore fiscale rimane costituito dalla natura di prestiti (per quanto assai agevolati) dei canali di finanziamento e dalla destinazione vincolata dei fondi stanziati dai programmi maggiormente innovativi, in particolare il SURE.

⁷⁴ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020*, 29 aprile 2020, pp. 24-26.

⁷⁵ EUROPEAN TRADE UNION INSTITUTE, *Ensuring fair short-time work – a European overview*, disponibile in <https://www.etui.org/publications/policy-briefs/european-economic-employment-and-social-policy/ensuring-fair-short-time-work-a-european-overview>; O. FONTANA, *Sure; L'Unione Europea vicina ai lavoratori*, in *Centro Studi sul Federalismo*, n. 179, 2020.

4. Conclusioni

La risposta europea alla crisi Covid-19 è stata contraddistinta da diverse linee di intervento che hanno generato un'accelerazione nel processo di integrazione della *governance* economica. L'evoluzione dell'assetto dell'Eurozona a partire dalla crisi finanziaria dello scorso decennio ha segnato la strada di queste innovazioni istituzionali che paiono collocarsi in continuità con le principali direttrici del percorso di riforma intrapreso. Tale aspetto risulta particolarmente evidente nella flessibilizzazione delle regole di bilancio e nell'interpretazione permissiva delle regole sugli aiuti di Stato che proseguono il percorso di allontanamento da un sistema di regole fiscali fondate su parametri quantitativo-numeriche che ha costituito una delle caratteristiche principali delle modifiche alla *governance* economica europea adottate a seguito della crisi finanziaria.⁷⁶ Similmente, l'espansione del bilancio europeo e l'utilizzo della leva fiscale come strumento per la definizione di politiche e programmi europei ha ricevuto una spinta notevole dallo sviluppo di programmi che sembrano complementari all'allentamento delle regole previamente menzionato, contribuendo a definire un'unione economica e fiscale con livelli di connessione nelle politiche assai più profondi che ha costituito uno degli obiettivi principali del dibattito sul sistema dell'Eurozona negli ultimi anni.⁷⁷ Infine, si supera l'impostazione che vedeva nell'assistenza emergenziale uno strumento per la mera stabilizzazione finanziaria, affiancando a questo intento specifiche politiche di sostegno ad ammortizzatori sociali e meccanismi automatici di stanziamento sulla base delle reali esigenze, con potenziali effetti asimmetrici e di trasferimento tra Stati.

Le linee di evoluzione registrate a livello europeo si sono riflesse sull'ordinamento interno e con modalità di interazione differenti: nell'ambito delle procedure di bilancio, la flessibilizzazione delle

⁷⁶ Si v., ad es., A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford Un. Press, 2015, 8-10.

⁷⁷ Si v. ad es., M. IOANNIDIS, *Europe's New Transformations: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *Common Market Law Review*, vol. 53, n. 5, 2016, 1237-1282; per un'analisi della combinazione di incentivi di mercato e parametri normativi nel funzionamento di modelli federali, si v. J. RODDEN, *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, 2006, pp. 251-268.

Un auspicio per un'evoluzione del bilancio europeo in tale direzione era stato ad esempio formulato dal Gruppo ad Alto livello sul futuro delle risorse proprie, si v. *Future Financing of the Eu. Final Report and Recommendations of the High Level Group on own Resources* (dicembre 2016), http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reportscommunication/hlgor-report_20170104.pdf. Del Rapporto esiste una sintesi in italiano: GRUPPO AD ALTO LIVELLO SUL FUTURO DELLE RISORSE PROPRIE, *Sintesi e raccomandazioni*, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executivesummary-recommendations_it.pdf; si v. anche *Deepening Europe's Economic and Monetary Union*, disponibile in <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening/>.

regole europee è stata recepita – secondo le caratteristiche di procedimenti segnati dalla codecisione – attraverso deliberazioni parlamentari in cui oggetto e limiti sono effetto di una codeterminazione “necessitata”. Il ripensamento e l’espansione del bilancio europeo si riflette principalmente in termini di maggiore disponibilità finanziaria e incentivo all’adozione di determinate politiche, anche in riferimento ai soggetti pubblici “decentrati”, in un modello di regolazione per incentivo che costituisce elemento caratteristico anche di altri sistemi comparati.⁷⁸ Infine, l’ultimo asse di riforma della *governance* economica dell’Eurozona pare ancora in definizione, specie in attesa della decisione di accedere o meno al canale di finanziamento straordinario predisposto nell’ambito del MES: da ora sembra notarsi un’accentuazione della tendenza allo sviluppo ed espansione di agenzie e istituzioni in ambito europeo. Tuttavia, mentre negli anni più recenti alle nuove funzioni si era accompagnato un ruolo di indirizzo politico, attraverso attività di confronto e/o negoziazione con i soggetti decisori pubblici anche in ambiti non strettamente rientranti nei rispettivi mandati, ma che presentano con questi elementi di sovrapposizione o influenza, tale tendenza sembrerebbe contraddetta dagli sviluppi più recenti, contraddistinti da forme di automatismo ed allentamento di limiti e condizioni negoziate o poste, in favore di criteri di oggettiva necessità.

⁷⁸ Si v. M. IANNELLA, *Balanced Budget Objectives and the Role of Executives: The cases of Italy, Spain and US States*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 87-90