

***Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della
Commissione europea e “condizionalità utile”****

di **Elena Paparella** – *Ricercatrice in Istituzioni di Diritto Pubblico, Facoltà di Economia,
Sapienza Università di Roma*

*“Voglio che l’Europa punti a traguardi più ambiziosi
in termini di equità sociale e prosperità.
È la promessa su cui si fonda la nostra Unione”*
Ursula von der Leyen, 16 luglio 2020

ABSTRACT: The work focuses on the Next Generation EU as a financial intervention plan prepared by the European Union to tackle the health, economic and social crisis caused by the Covid-19 epidemic. The programs that make up the Next Generation Eu are analyzed, and therefore also the specific aspect of its insertion into the sequence of the European Semester, in the belief that this constitutes an important turning point for the Union, both for the role played by the European Commission in determining the objectives and contents of the policies of the Member States in relation to the Semester, and for the effective expansion and reorientation of the EU guidelines in the view to recovery and resilience. In order to highlight the change in the “political discourse” of the European Commission and therefore of the Union in general, the Annual Growth Surveys for 2017, 2018 and 2019 and the Annual Growth Strategy 2020, drawn up by European Commission at the beginning of the European Semester for the years considered and, for the same purpose, the

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

Country-specific Recommendations addressed to Italy, France, Spain and Germany, for the years 2019 and 2020, were examined. Another topic that it was intended to give rise to from this analysis, is that concerning the notion of a s.c. “useful conditionality”, which would emerge from the methods applied by the European Commission in carrying out its monitoring function on the policies adopted by the Member States in connection with the disbursement of loans and grants referred to in the resilience and resilience device. In this context, the issues concerning the proposal to modify the EU’s own resources and the proposal on the remodeling of the Union's multiannual financial framework were also brought to attention.

SOMMARIO: Premessa. Unione europea e impatto della crisi sanitaria. – 1. Il *Next Generation Eu* nel *Quadro finanziario pluriennale europeo* e i rinnovati strumenti di intervento dell’Unione. – 2. Il *Next Generation Eu* e il Semestre europeo: non solo politiche di bilancio responsabili. – 3. Lo *Spring Package 2020*: il Pilastro dei diritti sociali e la “condizionalità utile”. – 4 Il *Next generation Eu* e le nuove capacità finanziarie della Commissione europea: risorse proprie e rimodulazione del bilancio dell’Unione. – 5. Brevi considerazioni conclusive.

Premessa. Unione europea e impatto della crisi sanitaria

Si è oramai avvezzi all’andatura variabile alla quale l’integrazione nell’Ue procede oramai da decenni. Sono state già più volte sperimentate fasi di accelerazione nelle quali l’Unione e gli Stati membri hanno costruito nuovi assetti istituzionali e individuato nuovi obiettivi¹. Tuttavia, la fase che si sta sperimentando è forse la più inaspettata e inedita.

¹ Copiosissima è la produzione dottrina sia giuspubblicistica, che di diritto dell’Ue, sui temi dell’evoluzione dell’Unione, soprattutto nella delicata fase dell’istituzione dell’Unione economica e monetaria, sia consentito quindi in questa sede rinviare soltanto ai riferimenti principali, tra questi, A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998; G. GUARINO, *Verso l’Europa. Ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997; ID., *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2006; J.V. LOUIS, *The Community Legal Order*, European Perspectives Series, 1990; ID., *L’Union Européenne et sa monnaie*, Bruxelles, Edition de l’Université de Bruxelles, 2009; J.H.H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, n. 8, June 1991, 2403-2483; M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, 557; ID., *L’antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, Cedam, 1998, 731; F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell’Europa*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1997, 98.

Se i fenomeni collegati alla globalizzazione dei rapporti economici, alla interconnessione delle comunicazioni e alla digitalizzazione della produzione, hanno generato disorientamenti e indotto nuove ricostruzioni in ordine alle tradizionali categorie giuridiche ricollegate all'esercizio della sovranità statale, alla garanzia dei diritti fondamentali e agli strumenti consolidati di governo dell'economia², l'emergenza pandemica da Covid-19, oltre a riprodurre e ad aggravare le difficoltà già esistenti, ha ampiamente riportato in superficie le debolezze e le criticità delle strutture istituzionali vigenti, a fronte di modelli di sviluppo economico rimessi – o da rimettere – profondamente in discussione³. Inoltre, la crisi sanitaria ed economica in corso, segue l'altra grande crisi dei debiti sovrani esplosa nell'Eurozona poco più di dieci anni fa e in qualche misura superata⁴, non senza gravissime conseguenze economiche e sociali, e avendo sottoposto a dura prova un intero sistema di principi e di valori posti a fondamento degli ordinamenti costituzionali statuali⁵, anche nel loro riflesso nell'Unione europea, intesa non solo come ordinamento, ma anche come progetto⁶.

² Cfr. G. PALOMBELLA, *È possibile una legalità globale? Il Rule of Law e la governance del mondo*, Bologna, Il Mulino, 2012, 10, che si interroga sul senso della legalità nel contesto contemporaneo caratterizzato da un diritto sempre meno statale e gerarchico, e sempre più frammentato e sconfinato, nel quale la questione della legalità attiene, ormai, non più solo agli Stati e ai loro ordinamenti, ma si ripropone “in quello spazio che a loro sfugge”; si vedano anche S. CASSESE, *Lo Stato giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria: dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011; M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

³ Per un approccio a tali temi non solo economico, ma anche sociologico, cfr. U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, riedizione italiana, Roma, Carocci editore, 2013; in una prospettiva storica e politologica sul tema dello stravolgimento dei tradizionali modelli di produzione e sulla rottura del legame sociale, cfr. C. LASCH, *La rivolta delle élite. Il tradimento della democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, 2017; e per un'analisi più risalente delle dinamiche dell'economia nell'ottica degli effetti della contrattazione degli interessi sulla competitività del mercato, cfr. M. OLSON, *Ascesa e declino delle nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1982.

⁴ Il c.d. “impatto costituzionale” della crisi non ha risparmiato praticamente nessuno dei Paesi membri coinvolti, per un'analisi in prospettiva comparatistica, cfr. X. CONTIADES, *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Routledge, 2013, sul caso specifico della Grecia, quale Paese membro più colpito, cfr. *ibidem*, X. CONTIADES, I. TASSOPOULOS, *The impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, 2008.

⁵ Tra i lavori che offrono una visione complessiva degli effetti indotti dalla crisi finanziaria nell'Eurozona, si veda tra gli altri M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; in particolare, sul tema della mancanza di una politica economica comune a livello dell'Unione, non colmabile attraverso gli strumenti della politica monetaria, si veda ancora M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 11/07/2018; sugli stessi temi, per un approccio ugualmente ampio, nella prospettiva dell'impatto sulle categorie del costituzionalismo, si veda G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e della legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, ed anche Id., *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio AIC* 4/2/2016; sugli effetti disvelanti della crisi sulla “filosofia di Maastricht”, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale: l'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, Franco Angeli, 2016; inoltre Id., *Unione europea e conflitti di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, ed anche il volume collettaneo C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei*

L'andamento tumultuoso degli eventi certamente non consente in questa fase di trarre conclusioni definitive, tuttavia, introdurre qualche preliminare osservazione sulle misure adottate a livello dell'Ue per far fronte all'attuale crisi, può rivelarsi di qualche interesse principalmente nella prospettiva di una più generale analisi dell'incessante processo di integrazione europea⁷, considerato nel contesto delle politiche e delle misure adottate e/o in corso di adozione da parte dell'Unione europea. L'intento è pertanto quello di avviare un'analisi delle risposte all'emergenza sanitaria ed economica, sia dal punto di vista dei contenuti delle misure adottate, che dei processi decisionali nelle dinamiche tra gli organi dell'Ue e tra questi ultimi e gli Stati membri, al fine di individuare eventuali fattori di "trasformazione" dell'Unione, come la stessa Commissione europea enuncia, insieme al Consiglio Ue, tra i suoi obiettivi⁸.

Si porterà quindi in evidenza qualche affiorante segnale di un mutamento del "discorso politico" della Commissione europea⁹, rilevato attraverso l'esame delle *Analisi – o Strategie – annuali* per la crescita redatte dalla Commissione nel dicembre di ogni anno, allo scopo di dare indicazioni agli Stati membri per il Semestre europeo¹⁰ e, allo stesso fine, si esamineranno le *Raccomandazioni*

diritti, Napoli, Jovene Editore, 2016. Per la dottrina straniera, tra i principali, cfr. B. DE WITTE, *Euro crisis Responses and the EU legal order. Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?*, in *European Constitutional Law Review* 11, 2015, 434; P. CRAIG, *Member States Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2014.

⁶ Su di un molto verosimile declino del progetto europeo negli anni della crisi finanziaria, cfr. J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, 2011, trad. it, a cura di C. MAINOLDI, Roma-Bari, Laterza, 2012; ed anche ID., *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, trad. it. a cura di L. CEPPA, Roma-Bari, Laterza, 2013.

⁷ Sui temi e i problemi del processo di integrazione europea nella prospettiva della federalizzazione e su di un'idea di "Europa reale" molto diversa e migliore dell'"Europa percepita", cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Quanta Europa c'è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Torino, Giappichelli, 2020.

⁸ È significativo a riguardo di tale attitudine comunitaria l'incipit delle Conclusioni del Consiglio europeo, 21 luglio 2020: "(...) *Sebbene la situazione sanitaria esiga ancora la massima vigilanza, l'attenzione si sta ora concentrando piuttosto sull'attenuazione dei danni socioeconomici. A tal fine sono necessari uno sforzo senza precedenti e un approccio innovativo, in grado di promuovere la convergenza, la resilienza e la trasformazione dell'Unione europea*", cfr. EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 1.

⁹ Sulla nozione di "discorso politico" nell'Unione europea si veda di recente, K. LYNGGAARD, *Discourse Analysis and European Union Politics*, Palgrave Macmillan, 2019, in particolare 115, sui "miti e le emozioni" del discorso politico nell'Ue, riferiti al *Green new deal* e all'Europa sociale.

¹⁰ Come è noto il Semestre europeo è il ciclo semestrale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'Ue, che consente agli organi dell'Unione di indirizzare e monitorare le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica degli Stati membri, cfr. Reg.(UE) 1175/2011, 16/11/2011; in dottrina G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 2/11/2011; L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria e il rapporto con il Semestre europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, 103; P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2015, 55; in riferimento alle politiche sociali e per un orientamento molto critico, P. COPELAND, M. DALY, *The European Semester and EU social policy*, in *Journal of*

specifiche per paese di Italia, Francia, Germania e Spagna di questo anno 2020, confrontandole con quelle dell'anno precedente, per coglierne alcune differenze di contenuti e di obiettivi conformati allo *Spring package* “riorientato” del 20 maggio 2020¹¹.

Potrebbe dirsi scontato che la Commissione europea rimoduli ogni anno i suoi indirizzi, tenendo conto dello specifico contesto economico, sociale e politico; tuttavia, a causa della pandemia, tale rimodulazione si carica nell'anno in corso di un peso straordinario, non solo per la stringente necessità di un approccio olistico delle politiche¹², ma anche in ragione del fatto che l'innesto nella sequenza del Semestre europeo¹³ del pacchetto di misure ricomprese nel piano *Next generation Eu*¹⁴, fornisce all'Unione uno strumento di cui gli anni precedenti non disponeva, ovvero l'erogazione di prestiti e/o di sovvenzioni, “a condizione” che gli Stati pongano in essere politiche e misure indicate nelle *Raccomandazioni specifiche per Paese*.

Come si vedrà nel prosieguo, si intende definire tale connessione, o forse meglio, subordinazione tra l'erogazione delle risorse provenienti dall'Unione, e l'adozione di specifiche politiche a livello degli Stati, come “condizionalità utile”¹⁵ – né “buona”, né “soft” – bensì sostanzialmente funzionale

Common Market Studies, 56(2018), 1001 ss; ed anche M. DAWSON, *New governance and the displacement of social Europe: the case of the European semester*, in *European constitutional Law Review*, 14(2018), 191 ss; per un orientamento a favore del Semestre come procedura che consente adattamento e dinamismo tra gli organi dell'Unione e i governi degli Stati membri, si veda di recente S. BEKKER, *The European Semester: understanding an innovative governance model*, in P.J. CARDWELL, M.P. GRANGER (eds), *Research Handbook on the Politics of the EU Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publ., 2020, 67.

¹¹ Il c.d. *Spring package* è il pacchetto di *Raccomandazioni specifiche per Paese* che la Commissione predispone ogni anno nel mese di maggio, cfr. Commissione europea, *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per Paese*, COM(2020) 500 final, 20.5.2020; cfr. *infra* par. 3.

¹² Commissione europea, *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per Paese*, 20.5.2020, COM(2020) 500 final, 5.

¹³ Cfr. *infra* par. 2.

¹⁴ La denominazione *Next Generation Eu* è stata coniata da Commissione europea e Consiglio europeo – cfr. Consiglio europeo, Conclusioni, 21/7/2020, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 1 – ed indica variamente il “progetto”, o “dispositivo”, o “piano”, consistente in un insieme di misure di intervento di sostegno finanziario ai Paesi membri, quasi tutte già operative nella forma di Fondi strutturali e/o di programmi di investimento, attualmente ripotenziati e incrementati per far fronte alla crisi da Covid-19, cfr. *infra* par. 1. Nel linguaggio comune e giornalistico – ma non solo – è diffuso il termine *Recovery Fund* per indicare il *Next Generation Eu*, e ciò è da imputare all'iniziativa che è all'origine del piano attuale, che ha visto di Emmanuel Macron e Angela Merkel promotori di un pacchetto da 500 miliardi di euro a fondo perduto da offrire ai Paesi in difficoltà, concordato nell'ambito di un incontro informale che ha preceduto il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020.

¹⁵ Sul significato di “condizionalità utile”, si veda nel prosieguo, par. 3. Soltanto preliminarmente preme evidenziare la distinzione tra questa e la c.d. “stretta condizionalità” importata per la prima volta nell'Ue dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) intervenuto nel salvataggio della Grecia nel 2010, e introdotta nelle pratiche di *governance* dell'Unione negli anni della gestione della crisi del debito nell'Eurozona, cfr. *Greece: Memorandum of Understanding on Economic Policy Conditionality*, in *Crisisobs.gr*, 3/5/2010; di lì a poco la “stretta condizionalità” è stata tradotta normativamente nel – molto rapidamente – riformato art. 136, 3 co., TFUE: «*Gli Stati membri la cui moneta è l'euro*

ad una convergenza verso politiche di resilienza, ripresa, sviluppo sostenibile e intensificata protezione sociale nell'emergenza, insperabilmente favorite in questa complicata congiuntura, dalla decisione relativa al Patto di stabilità¹⁶, diretta alla sua temporanea sospensione¹⁷.

Nel prosieguo quindi si analizzerà l'impianto del "dispositivo" *Next generation Eu*, nell'articolazione dei vari Fondi europei e programmi che lo compongono, anche in rapporto agli

possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessari nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità», il "meccanismo" in questione è il Meccanismo europeo di stabilità (MES) e la "stretta condizionalità" adottata nelle procedure del FMI per l'erogazione del sostegno finanziario ai Paesi membri in difficoltà, entra nell'Eurozona come lo strumento più rigoroso di indirizzo e monitoraggio delle *performances* degli Stati, cfr. artt. 12.1 e 13.3, Trattato MES, sul punto D. SICLARI, "Condizionalità" internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani, in *Federalismi.it*, 1/2015, 6. Sulle origini e la disciplina nelle procedure di erogazione dei prestiti, si ricorda che il termine "condizionalità" è comparso nello Statuto del FMI solo nel 1964, nel Rapporto annuale di quell'anno, anche se in due decisioni del 1952 è espressa una prima anticipazione del concetto, precedente ad una vera e propria connotazione giuridica; in seguito, con una decisione del Comitato esecutivo del 1979 sono definiti i principi da applicare nell'uso delle risorse del Fondo, sostanzialmente considerati come le linee guida della condizionalità, cfr. R.M. LASTRA, *The International Monetary Fund in Historical Perspective*, in *Journal of International Economic Law*, 2000, 516; nella letteratura statunitense cfr. tra gli altri J.K. HORSFIELD, *The International Monetary Fund, 1945-65*, vol. 1, Washington D.C., International Monetary Fund, 1969; H. JAMES, *From Grandmotherliness to Governance. The Evolution of IMF Conditionality*, in *Finance and Development*, IMF, 35, 1998; tra i documenti del FMI, cfr. International Monetary Fund, *IMF Conditionality*, 23 October 2017, nella dottrina di diritto internazionale italiana, G. ADINOLFI, *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?*, in G. ADINOLFI, S. CAFARO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro*, Torino, Giappichelli, 2013, e S. CAFARO, *Il Governo delle organizzazioni di Bretton Woods, Analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Torino, Giappichelli Editore, 2012.

¹⁶ Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è costituito dalla Risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997, (97/C236/01) dai due Regg.(CE) 1466,1467/1997, relativi rispettivamente al rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio ed alle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; con le riforme adottate durante la crisi finanziaria, ovvero il *Six Pack*, Regg. (Ue) 1173, 1174, 1175 1176, e 1177/2011 e la Dir.(Ue) 2011/85/UE), il *Fiscal Compact* (Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'UEM, firmato da 25 Paesi dell'Ue il 2 marzo 2012), e il *Two Packs*, Regg.(Ue) 472/473/2013, il PSC è stato rinforzato soprattutto sul versante dell'attuazione della disciplina fiscale, conservando tuttavia una serie di criticità, soprattutto per quanto concerne il fondamento teorico dei parametri relativi al debito e al deficit, cfr. sul punto, V.M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in C. BERGONZINI, S. BORRELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri*, cit., 3.

¹⁷ Nella Comunicazione del 13 marzo 2020 – cfr. Commissione europea, *Comunicazione relativa a una risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*, COM(2020) 112 final, 13.3.2020, punto 6 – la Commissione europea ha dichiarato di voler utilizzare appieno la flessibilità prevista nel quadro europeo della disciplina fiscale; sono state quindi applicate la "unusual event clause", disposta per eventi eccezionali che abbiano un impatto considerevole sulle posizioni di bilancio degli Stati membri, e la "general escape clause", prevista per i gravi casi di recessione economica per la zona euro o per l'Ue nel suo complesso, cfr. artt. 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del Reg.(CE) 1466/97 e dagli artt. 3(5) e 5(2) del Reg.(CE) 1467/97, così come modificati rispettivamente dal Reg.(UE) 1175/2011 e dal Reg.(UE) 1177/2011; pertanto l'attivazione della clausola di salvaguardia generale sospende le manovre di aggiustamento di bilancio raccomandato e consente agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi che normalmente si applicherebbero, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa, resta in capo alla Commissione la decisione circa la durata di tale misura eccezionale, cfr. C. Domenicali, *La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi.it*, 19/2020, 17/6/2020.

obiettivi riorientati del Semestre europeo, oltre che nel quadro della proposte riguardanti le nuove risorse proprie dell'Ue e la rimodulazione del bilancio a lungo termine dell'Unione.

Il tentativo è di trarre qualche prima – e fuori di ogni dubbio – parziale e interlocutoria considerazione, sui possibili prodromi di un nuovo corso dell'Unione indotto dalla crisi da Covid-19.

1. Il *Next Generation Eu* nel *Quadro finanziario pluriennale europeo* e i rinnovati strumenti di intervento dell'Unione

Il piano del *Next Generation Eu* è strettamente collegato ad altre due proposte, ovvero la proposta sul potenziamento delle risorse proprie dell'Unione europea attraverso nuove possibilità di indebitamento che si vorrebbero a questa attribuite¹⁸, e la proposta relativa all'incremento del bilancio di lungo periodo dell'Ue 2021-2027 – c.d. *Quadro finanziario Pluriennale (QFP)* - individuato dalla Commissione e dal Consiglio europeo come il principale strumento europeo per far fronte alla crisi da Covid-19¹⁹.

Alla fine di maggio 2020, su richiesta dei capi di Stato e di governo, la Commissione europea ha presentato una proposta di Regolamento diretto ad istituire un piano di finanziamenti di amplissima portata, combinato con il QFP, per l'appunto individuato come *Next Generation Eu*²⁰. Quest'ultimo,

¹⁸ Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 21/7/2020, 2, nei programmi del *Next Generation Eu* sono convogliate le risorse che la Commissione europea raccoglierà a seguito dei prestiti che sarà autorizzata a contrarre, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018). L'UE utilizzerà i prestiti contratti al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19, il termine per il rimborso dei prestiti è fissato successivamente al 2027 e al più tardi entro il 2058, cfr. Commissione europea, Proposta di modifica di Decisione del Consiglio relativa al *Sistema delle Risorse proprie*, 28.5.2020, COM(2020) 445 final, *infra* par. 4.

¹⁹ Commissione europea, *Comunicazione, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(2020) 442 final, 27/5/2020, e Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 21/7/2020, 1; Commissione europea, Proposta di Regolamento del Consiglio *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, COM(2018) 322 final, 2.5.2018, e *infra* par. 4.

²⁰ Commissione europea, Proposta di Regolamento (...) *che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza*, COM(2020) 408 final, 28.5.2020, in conformità all'art. 175, 3 c. TFUE, che in tema di coesione economica e sociale stabilisce che laddove si rivelassero necessarie azioni specifiche al di fuori dei Fondi, e fatte salve le misure decise nel quadro delle altre politiche dell'Unione, queste possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio Ue seguendo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni; altra componente della base giuridica del dispositivo per la ripresa e al resilienza è fornito dall'art.122

non solo è espressione di uno “sforzo senza precedenti” per far fronte agli effetti della crisi sanitaria ed economica attraverso la mobilitazione di una eccezionale quantità di risorse, ma è anche predisposto in una prospettiva di intervento straordinario ispirato ad una logica comunitaria, per così dire rinnovata, come provato dal fatto che la Commissione, con la proposta del *Dispositivo sulla ripresa e la resilienza* (DRR), ha voluto porre le fondamenta per una politica macroeconomica a livello europeo, anche attraverso il superamento della proposta franco-tedesca su di un fondo (*Recovery Fund*) da istituirsi per sovvenzioni agli Stati più bisognosi, che avrebbe probabilmente alimentato ulteriormente i rischi di frattura – e differenziazione - tra i Paesi membri del nord e i Paesi membri del sud dell’Unione²¹.

In questo articolato quadro di rinnovati indirizzi delle politiche europee, il QFP e il *Next Generation Eu* sono concepiti come strumenti indissociabili e specificamente finalizzati a dare attuazione ad obiettivi del *Green new deal* europeo²², della c.d. “rivoluzione digitale” e della resilienza alla crisi sanitaria ed economica. Gli importi a titolo di *Next Generation EU* saranno erogati sotto forma di **prestiti** (360 miliardi di euro) e **sovvenzioni** (390 miliardi di euro)²³, tramite **sette programmi** di intervento prevalentemente rivolti alle amministrazioni degli Stati membri²⁴, ed uno soltanto al settore privato²⁵. Il nuovo *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (DRR), diretto agli Stati, rappresenta la parte più cospicua della manovra ed è collegato ai *Piani nazionali di*

TFUE, che consente all’Unione di prestare assistenza finanziaria qualora ricorrano circostanze eccezionali “che suggono a controllo” di uno Stato membro.

²¹ Cfr. su quest’ultimo punto, P.V. DASTOLI, *Next Generation EU: il voto a maggioranza contro i ricatti di Ungheria e Polonia*, in *Strisciarossa*, 17.11.2020; sull’evoluzione del “metodo comunitario”, i cui tradizionali capisaldi sono dati dall’iniziativa legislativa esclusiva della Commissione e dal potere di codecisione tra Consiglio Ue e Parlamento europeo, cfr. R. PERISSICH, *Realtà e mulini a vento. Il “metodo” dell’Unione dal Trattato di Roma al Consiglio europeo del 9 dicembre 2011*, in www.astridonline.it, 2012.

²² I capi di Stato e di governo europei hanno convenuto di destinare il 30% della spesa totale a titolo del QFP e di *Next Generation EU* a progetti legati al clima, cfr. Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 21 luglio 2020, 1-2.

²³ Si noti che il Parlamento europeo ha lamentato i tagli apportati in sede di Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, alla quota delle sovvenzioni, ed anche a programmi innovativi come lo strumento di sostegno alla solvibilità, nella convinzione che in tal modo viene ridotta la capacità di sostegno agli Stati, nonché gli effetti trasformativi sull’economia, cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP), punto 19).

²⁴ *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (672,5 miliardi di euro), *REACT-EU* (47,5 miliardi di euro), *Orizzonte Europa* (5 miliardi di euro), *Sviluppo rurale* (7,5 miliardi di euro), *Fondo per una transizione giusta* (10 miliardi di euro), *RescEU* (1,9 miliardi di euro), Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 21 luglio 2020, 5.

²⁵ *InvestEU* (5,6 miliardi di euro).

*ripresa e resilienza (PNRR)*²⁶, di cui il *Next Generation Eu* costituisce il 90% della dotazione totale²⁷. Come si è detto, una parte di tale ammontare sarà allocata sotto forma di trasferimenti a fondo perduto, che andranno ad incrementare trasferimenti già presenti nel QFP, quali ad es. quelli riguardanti i *Fondi strutturali*²⁸, il resto prenderà la forma di prestiti a lungo termine a tassi di interesse molto bassi perché garantiti dal bilancio dell'Unione.

Ugualmente rivolto agli Stati membri è il sistema di sovvenzioni del *REACT-EU*²⁹ che comprende 47,5 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi, già resi disponibili per il periodo 2014-2020 a titolo del *Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*, del *Fondo sociale europeo (FSE)* e del *Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)*. Tali finanziamenti aggiuntivi dovrebbero essere erogati nel 2021-2022 per l'appunto nel quadro di *Next Generation EU* e, già nel 2020, attraverso una revisione mirata dell'attuale quadro finanziario. È previsto che il *REACT-EU* possa stanziare risorse aggiuntive – “danaro fresco” - per i programmi della politica di coesione esistenti, senza attingere alle dotazioni di altri programmi né ad altre risorse preventivate per i prossimi anni. Figureeranno investimenti per sostenere il mantenimento dell'occupazione, anche attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo e aiuti ai lavoratori autonomi. Le risorse possono inoltre essere destinate a sostenere misure per la creazione di posti di lavoro e a favore dell'occupazione giovanile, ai sistemi sanitari e al finanziamento del capitale circolante e degli investimenti delle piccole e medie imprese. Tale sostegno verrà reso disponibile per tutti i settori economici, compresi

²⁶ Nei *Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR)* gli Stati membri devono recepire le indicazioni della Commissione europea e del Consiglio contenute nelle *Raccomandazioni specifiche per Paese* del Semestre europeo, cfr. *infra* par. 3. I PNRR devono definire il programma di riforme e di investimenti per il periodo 2021-2023, sottoposto a revisione e riadattato, ove necessario, nel 2022, per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023. Inoltre i PNRR sono sottoposti alla valutazione della Commissione entro due mesi dalla presentazione, in base a una serie di criteri, tra i quali: la coerenza con le *Raccomandazioni specifiche per paese*, il rafforzamento del potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro, oltre che la resilienza sociale ed economica dello Stato interessato, il contributo effettivo alla transizione verde e a quella digitale; segue una successiva approvazione da parte del Consiglio Ue, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione; l'eventuale esito positivo della valutazione delle richieste sarà subordinata al soddisfacente conseguimento dei pertinenti obiettivi intermedi e finali, Consiglio europeo, Conclusioni, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 21 luglio 2020, 5.

²⁷ I Capi di stato e di governo hanno convenuto che per le sovvenzioni relative al DRR, il 70% sarà impegnato negli anni 2021 e 2022 in base ai seguenti criteri: disoccupazione 2015-2019, inverso del PIL pro capite, quota di popolazione. Il restante 30% dovrebbe essere interamente impegnato entro la fine de 2023. Inoltre, l'importo di 672,5 miliardi di euro dovrebbe essere erogato come segue: prestiti: 360 miliardi di euro, sovvenzioni: 312,5 miliardi di euro. Il restante 30% dovrebbe essere interamente impegnato entro la fine del 2023, in base ad altri criteri: calo del PIL reale nel 2020, calo complessivo del PIL reale nel periodo 2020-2021, inverso del PIL pro capite, quota di popolazione; l'intento dichiarato del DRR è prevalentemente quello di tutelare l'occupazione, Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 21 luglio 2020, 5.

²⁸ Per le disposizioni comuni ai Fondi strutturali Ue, cfr. Reg.(Ue) 1303/2013, 17/12/2013.

²⁹ L'acronimo in inglese *REACT-EU* significa “assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa”.

il turismo e la cultura, che sono tra quelli maggiormente colpiti. Le risorse aggiuntive saranno impiegate anche per investire nel *Green Deal europeo* e nella transizione digitale, a potenziamento degli ingenti investimenti in tali settori già in corso grazie alla politica di coesione dell'UE.

Un ulteriore strumento previsto per il supporto agli Stati membri è il *Fondo per una transizione giusta* (10 miliardi di euro) finalizzato a sostenere i meccanismi e le riforme necessarie a passare dalla fase di transizione a quella di ripresa, anche in funzione di leva degli investimenti della BEI³⁰. Sempre rivolto agli Stati è il programma *Orizzonte Europa* (5 miliardi di euro) per la ricerca e l'innovazione per il periodo 2021-2027, già oggetto di una proposta della Commissione europea del giugno 2018, per un programma quadro su ricerca e innovazione per il periodo 2021-2027. Stabilisce gli obiettivi, la dotazione di bilancio, le forme di finanziamento dell'UE e le norme che disciplinano l'erogazione dei fondi nel campo della ricerca e dell'innovazione. La decisione relativa al programma specifico di attuazione di *Orizzonte Europa*, anch'essa proposta dalla Commissione nel giugno 2018, e stabilisce gli obiettivi operativi e i tipi di attività previsti per l'attuazione del programma. Il 4 giugno 2020 la Commissione ha quindi presentato proposte modificate per entrambi gli atti al fine di consentire l'erogazione di fondi supplementari per *Orizzonte Europa* nell'ambito del *Next Generation EU*³¹.

Infine, il *Fondo europeo per lo sviluppo rurale* (7,5 miliardi di euro), che dispone di risorse aggiuntive per far fronte alla crisi pandemica³² e il fondo *RESC-EU* (1,9 miliardi di euro), ovvero il sistema di protezione civile dell'Unione, quest'ultimo istituito nel 2013 in conformità agli artt. 214 e 196 TFUE, per portare assistenza in caso di catastrofi naturali sia nell'Unione europea che nel

³⁰ Il 14 gennaio 2020 la Commissione europea ha presentato una proposta di Regolamento che istituisce il *Fondo per una transizione giusta* (COM(2020) 22 final), tale proposta è stata poi emendata il 27 maggio 2020 (COM(2020) 460 final). In linea con l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica dell'UE entro il 2050 in modo equo ed efficace, il *Fondo per una transizione giusta* mira a ridurre i costi economici, ambientali e sociali della transizione, a beneficio dei territori maggiormente danneggiati; il sostegno si concentra sulle misure di riconversione economica, sulla riqualificazione professionale dei lavoratori interessati e sull'assistenza nella ricerca di lavoro, cfr. E. ZANCHINI, M. ALBRIZIO, *Un Green New Deal per l'Europa. Le idee e le sfide per rilanciare il progetto europeo*, Milano, Edizioni Ambiente, 2019, per una coniugazione tra obiettivi ambientali e obiettivi sociali, cfr. *ibidem* F. BARCA, *Il destino comune di giustizia ambientale e giustizia sociale*, 31 ss.; per un commento precedente alla crisi da Covid-19, in senso critico verso il *Green New Deal* e verso gli obiettivi di politica industriale a livello dell'Unione ad esso collegati, precedentemente alla crisi da Covid-19, cfr. M. PIANTA, M. LUCCHESI, *Rethinking the European Green Deal: An Industrial Policy for a Just Transition in Europe*, in *Review of Radical Political Economics*, 2020, 52(4), 633.

³¹ Cfr. Consiglio UE, 11251/1/20 REV 1, 29.9.2020.

³² Il 13 ottobre 2020 il Parlamento ha preso una posizione netta sulla dotazione complessiva di oltre 8 miliardi di euro attribuita al *Fondo europeo per lo sviluppo rurale* e ha anticipato la disponibilità già a partire dall'inizio del 2021, cfr. European Parliament, *EU agricultural policy and health. Some historical and contemporary issues*, European Parliament Research Service, October 2020, in particolare sui problemi sollevati dalla pandemia, cfr. 25.

resto del mondo. Nell'emergenza della crisi pandemica la Commissione europea ha proposto di rafforzarlo con ulteriori dotazioni nell'ambito del *Next Generation Eu*, definendolo una "prova tangibile della solidarietà europea"³³.

Al settore privato è destinato il programma *INVEST-EU* (5,6 miliardi di euro), che dovrebbe assicurare la prosecuzione rafforzata del precedente piano Junker, ovvero creare un nuovo strumento di ricapitalizzazione delle imprese localizzate nei paesi più colpiti dalla pandemia, l'intento è quindi quello di attivare, per via diretta o indiretta, finanziamenti e garanzie ben più ingenti a favore delle imprese europee³⁴.

2. Il *Next Generation Eu* e il *Semestre europeo*: non solo politiche di bilancio responsabili

I Capi di Stato e di Governo hanno approvato quasi del tutto integralmente il *Next Generation Eu* nella proposta della Commissione, e ciò sembra confermare il diverso ruolo che questa ha assunto già nella fase che ha preceduto il deflagrare della crisi pandemica, soprattutto in rapporto alla ben diversa funzione svolta negli anni della gestione della crisi finanziaria nell'Eurozona³⁵.

Come già menzionato in premessa, la nuova Commissione europea ha intrapreso una evidente azione di bilanciamento tra il monitoraggio delle politiche fiscali degli Stati³⁶, e la promozione di nuovi indirizzi. E questo è parso chiaro già a partire dal lancio del *Green new deal* europeo adottato subito dopo il suo insediamento³⁷. La individuazione di una serie di rinnovate finalità contribuisce a

³³ European Commission, *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1313/2013 on a Union Civil Protection Mechanism*, 2020/0097 (COD), 2.6.2020.

³⁴ Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 21 luglio 2020, 5, e 14 nell'ambito delle deliberazioni relative al QFP.

³⁵ Sulla compartecipazione a pieno titolo della Commissione, insieme al Fmi e alla Bce, nelle procedure inerenti le erogazioni di sostegno finanziario ai Paesi membri in difficoltà, in conformità alle procedure condizionali orientate al rientro dal debito, si veda, tra i numerosi atti, la *Dichiarazione congiunta della Commissione europea, della Bce e della Presidenza dell'Eurogruppo sulla Grecia*, 23/7/2010 e l'*Accordo su un pacchetto di prestiti per la Grecia*, 2/5/2010, concordato tra i paesi dell'Eurozona e il FMI (per un valore di 110 miliardi di euro in tre anni, di cui 80 provenienti dall'Ue), cfr. *Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area*, 25/3/2010; su questi temi si consenta di rinviare a E. PAPARELLA, *La Bce e l'ambivalente uso dell'indipendenza nella crisi della zona euro*, in Osservatorio AIC, 2/2016, 7/8/2016.

³⁶ Ex art. 126 TFUE e artt. 9-16, Regg.(Ue) 1446, e 1467/1997.

³⁷ Il 2 luglio 2019 il Consiglio europeo ha designato Ursula von der Leyen alla Presidenza della Commissione europea e il 16 luglio 2020 il Parlamento europeo ha dato seguito a tale nomina con la sua approvazione con 383 voti favorevoli, 327 contrari e 22 astensioni. La nuova presidentessa della Commissione Ue, ha quindi presentato la sua agenda di priorità differenziandosi ampiamente dal suo predecessore Jean-Claude Junker, spostando la centralità

connotare in modo diverso la natura del ruolo della Commissione europea, che in questa fase si caratterizza maggiormente come organo propulsore delle politiche dell'Unione, piuttosto che esclusivamente come controllore, come è di fatto sancito nel Trattato, sia nell'ambito del procedimento legislativo³⁸, che, più di recente, nell'ambito del Semestre europeo³⁹.

L'insorgere della crisi sanitaria, con i suoi devastanti effetti, si è verificato quindi in un quadro in movimento al livello degli organi dell'Unione, che vede la Commissione europea già rivolta ad un ruolo di indirizzo più incisivo. Alla luce di tali dinamiche appare significativo che il piano del *Next generation EU* sia stato innestato nella sequenza del Semestre europeo, generando un duplice effetto sia sul piano istituzionale, che su quello sostanziale, dei contenuti delle politiche.

Per quanto concerne l'impatto istituzionale e, più strettamente di *governance*, l'aver incanalato il dispositivo del *Next Generation Eu* nel Semestre europeo, è indicativo di un recupero di centralità dell'Ue nel suo insieme, e della Commissione europea in particolare, poiché si vedono interagire Commissione europea, Consiglio Ue e Stati membri in modo da superare, almeno in parte, l'intergovernativismo che ha caratterizzato la gestione della precedente crisi finanziaria⁴⁰.

Con riguardo invece ad aspetti più strettamente sostanziali, va prestata attenzione al fatto che sino a tempi recentissimi, il Semestre europeo è stato orientato verso il coordinamento di politiche in larga misura indirizzate verso obiettivi di stabilità finanziaria e di contenimento della spesa e del

dell'interesse politico dalle questioni finanziarie e migratorie ai temi della transizione energetica, della tutela dell'ambiente, dell'innovazione tecnologica, cfr. S. FABBRINI, *Ue, così von der Leyen ridisegna le priorità*, in *ilsole24ore.com*, 16/9/2019. Il *Green New Deal europeo* prevede infatti un piano di azione volto a promuovere l'uso efficiente delle risorse favorendo il passaggio ad un'economia pulita e circolare, al ripristino della biodiversità e a ridurre l'inquinamento, cfr. Commissione europea, Comunicazione, *Il Green Deal europeo*, 11/12/2019, COM (2019) 640 final, 18; il piano illustra gli investimenti necessari e gli strumenti di finanziamento disponibili e spiega come garantire una transizione equa ed inclusiva ed è stato strutturato in combinazione con dei dispositivi finanziari, quali il *Meccanismo per una transizione equa* e il *Fondo per la transizione equa* che in parte redistribuiscono risorse nuove e in parte attingono al *Fondo europeo per lo sviluppo regionale*, al fine di consentire equamente a tutti gli Stati membri di transitare verso economie climaticamente neutrali. La Commissione ha quindi proposto di introdurre una disciplina specifica proprio sul tema della neutralità climatica, cfr. Commissione europea, *proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima, 4.3.2020, 2020/0036 (COD))*.

³⁸ Art. 294 TFUE, relativo alla procedura legislativa ordinaria.

³⁹ Sul complesso meccanismo di *governance* costituito dal Semestre europeo e sul ruolo di coordinamento della Commissione, non solo tra le politiche degli Stati, ma anche tra una pluralità di obiettivi, si veda ancora S. BEKKER, *The European Semester Process*, cit., 251 ss.

⁴⁰ Sulla centralità del Consiglio europeo nella gestione della crisi finanziaria nell'Eurozona, a svantaggio della Commissione e del Consiglio Ue, vi è una corposa letteratura incentrata sulla nozione di intergovernativismo, tra gli altri, si veda C.J. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism. State and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, 2015, *ibidem* in particolare sul ruolo della Commissione in un contesto di prevalente intergovernativismo, cfr. J. PETERSON, *The Commission and the New Intergovernmentalism. Calm within the Storm?*, 185 ss.

debito, nonché di prevenzione dei disavanzi pubblici eccessivi, in conformità ad un preciso modello improntato alla stabilizzazione finanziaria⁴¹. Al contrario, l'attuale inserimento nel Semestre europeo del *Next generation Eu*, quale sistema di finanziamenti azionabile, nei suoi diversi programmi, a seguito della presentazione da parte degli Stati membri dei *Piani nazionali di resilienza e ripresa* conformi alle *Raccomandazioni specifiche per Paese*, produce un'espansione dell'attività di indirizzo e coordinamento della Commissione verso politiche ulteriori, formulate ben chiaramente nella *Strategia annuale di crescita 2020*, nella quale peraltro viene dato ulteriore risalto al *Pilastro dei diritti sociali*⁴².

In altri termini, il Semestre europeo, come meccanismo istituzionale di orientamento e coordinamento delle politiche degli Stati membri, in questa fase di risposta alla crisi da Covid-19 assume una cruciale funzione di indirizzo, mirante a far convergere i progetti nazionali di “ripresa e resilienza” verso il modello di sviluppo contenuto nella *Strategia annuale per la crescita 2020* formulata dalla Commissione, nella quale vengono individuati obiettivi rinnovati, rispetto a quelli inerenti le politiche di bilancio responsabili e le finanze pubbliche sane, rivolti alla sostenibilità ambientale e alla protezione sociale. Ciò rivela un cambio di registro non trascurabile nei contenuti delle politiche, di certo in buona parte ancora necessariamente in linea con le *Analisi annuali per la crescita* degli anni immediatamente precedenti, considerato che in vigenza del Patto di stabilità⁴³, la Commissione è tenuta ad operare dentro tale quadro di riferimento economico e normativo⁴⁴. Tuttavia, la *Strategia annuale di crescita sostenibile* del 2020, presenta già anteriormente alla

⁴¹ Si veda l'art. 1 Regolamento UE 1175/2011, 16.11.2011, che istituisce il Semestre europeo; cfr. anche art. 2 bis, su azioni e obiettivi del Semestre europeo.

⁴² Già nella proposta della Commissione europea veniva sottolineato che i nuovi strumenti di sostegno agli Stati membri dovessero mirare ad assicurare un forte collegamento tra la ripresa economica e i nuovi obiettivi posti a fondamento delle politiche dell'Unione, quali, *in primis* l'innovazione digitale e la realizzazione del *Green New Deal*, cfr. European Commission, Communication to the European Parliament, the European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Brussels, 27.5.2020, COM(2020) 442 final, cit.1-10, sul punto cfr. M. BUTI, M. MESSORI, *Next generation EU: una guida ragionata*, Luiss School of European Political Economy, *Policy brief 29/2020*, 15 giugno 2020, 3.

⁴³ Si ricorda che la *Strategia annuale per la crescita 2020* è stata pubblicata dalla Commissione europea il 17/12/2020, e il *Patto di Stabilità e Crescita* è stato sospeso il 13/3/2020.

⁴⁴ Le *Analisi annuali per la crescita* della Commissione europea degli anni 2017, 2018, 2019, nonché la *Strategia annuale di crescita sostenibile* del 2020, predispongono obiettivi e politiche entro il quadro di riferimento, che rimane costante, dettato dagli obiettivi di stabilità macroeconomica e di finanze pubbliche sane, cfr. Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2017*, 16.11.2016, COM (2016) 725 final, 14 ss.; Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2018*, 22.11.2017, COM (2017) 690 final, 14 ss.; Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2019. Per un'Europa più forte di fronte all'incertezza globale*, COM (2018) 770 final, 21.11.2018, 15 ss.; *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019 444 final), 12 ss.

sospensione del Patto di Stabilità, indicazioni sul “riorientamento del Semestre europeo”⁴⁵, successivamente confermate nello *Spring package 2020* al fine di far fronte all’emergenza da Covid-19⁴⁶.

Vi è da dire che già dalle *Analisi annuali della crescita* del 2017, 2018 e 2019, oltre agli obiettivi funzionali alla stabilità macroeconomica, emerge anche una progressiva focalizzazione di indirizzi rivolti all’inclusione sociale, con una crescente attenzione per le disuguaglianze e per gli effetti della globalizzazione.

L’*Analisi annuale della crescita* del 2017 è prevalentemente orientata verso politiche per il superamento dalla crisi degli anni precedenti. Si focalizza infatti sul “consolidamento della ripresa economica”, sostanzialmente incentrata sul rilancio dell’occupazione, della crescita e degli investimenti, sempre in un quadro di “gestione responsabile delle finanze pubbliche”⁴⁷. Si invitano inoltre gli Stati a riflettere su di “un concetto ampio di competitività, ponendo l’accento sull’aumento della produttività e della crescita”, esortandoli tuttavia all’adozione di riforme non solo volte ad “aumentare il potenziale di crescita, ma anche a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale”⁴⁸. La Commissione quindi delinea, per la definizione delle politiche degli Stati, un “triangolo virtuoso della politica economica” – “promozione degli investimenti, promozione delle riforme strutturali, gestione responsabile delle politiche di bilancio”⁴⁹ – mettendo in risalto anche la giustizia sociale funzionale ad una crescita più inclusiva.

L’*Analisi per la crescita* del 2018 si pone in continuità con l’analisi dell’anno precedente – per il riferimento sia all’opportunità di rilanciare una convergenza economica e sociale duratura, che alla necessità di attuare riforme strutturali per rendere l’economia europea più stabile inclusiva, produttiva e resiliente⁵⁰ - e si caratterizza per la particolare interazione che la Commissione promuove con gli altri organi dell’Unione - Parlamento europeo e Consiglio Ue – oltre che con i Parlamenti nazionali e con le parti sociali⁵¹. Inoltre, l’*Analisi* si avvale della combinazione di diversi documenti tra i quali, significativamente, una proposta di modifica degli orientamenti degli

⁴⁵ *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019 444 final), 17.12.2019, 15.

⁴⁶ Cfr. *infra* par. 3.

⁴⁷ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2017*, 16.11.2016, COM(2016) 725 final, 2.

⁴⁸ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2017*, 16.11.2016, COM (2016) 725 final, 4.

⁴⁹ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2017*, 16.11.2016, COM (2016) 725 final, 5.

⁵⁰ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2018*, 22.11.2017, 1.

⁵¹ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2018*, 22.11.2017, COM (2017) 690 final, 2.

Stati membri in materia di occupazione⁵², nonché il *Pilastro europeo dei diritti sociali*⁵³, che per la prima volta è indicato dalla Commissione tra i parametri del Semestre europeo⁵⁴.

Ciò detto, e nonostante il proclamato intento di una convergenza “verso strutture economiche più resilienti negli Stati membri”, individuata quale elemento essenziale per il successo a lungo termine dell’UEM⁵⁵, l’Unione sembrerebbe in realtà ancora prevalentemente orientata verso la valorizzazione di politiche volte a consentire all’economia l’assorbimento di *shock* tramite la condivisione dei rischi nei mercati finanziari, quindi favorevole ad un settore bancario ben capitalizzato e ad una rafforzata unione dei mercati dei capitali, piuttosto che a promuovere politiche sociali non strettamente funzionali ai mercati⁵⁶. Pertanto il richiamo al *Pilastro dei diritti*

⁵² Commissione europea, *Proposta di Decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione*, 22.11.2017, COM(2017) 677 final.

⁵³ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2018*, 22.11.2017, 3.

⁵⁴ Si ricorda che il *Pilastro europeo dei diritti sociali* è stato proclamato e sottoscritto il 17 novembre 2017 a Göteborg, nel corso del “*Social Summit on Fair Jobs and Growth*”, congiuntamente dal Presidente della Commissione europea Junker, dal primo Ministro dell’Estonia in rappresentanza della Presidenza estone del Consiglio europeo in carica fino al 31 dicembre 2017, e dal Presidente del Parlamento europeo Tajani; il *Pilastro* nasce come Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, cfr. Commissione europea SWD(2017) 201 final, 26.01.2017. Il tentativo che anima tale accordo interistituzionale è quello di attuare politiche sociali attraverso il *Metodo aperto di coordinamento* (MAC), in considerazione delle limitate competenze dell’Unione in materia di politiche sociali, che la *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea* non è stata in grado di ampliare; tuttavia non ha mancato di suscitare perplessità in dottrina la mancanza di giustiziabilità di tali strumenti di *soft law*, cfr. G. MARTINICO, *L’impatto del metodo aperto di coordinamento sulla “forma di Unione”*, in *Diritto Pubblico*, 2009, 652. In realtà l’intento, forse più che altro politico, del *Pilastro dei diritti sociali* è quello di rispondere alla necessità di definire una strategia volta a fronteggiare più efficacemente i limiti e le criticità del quadro socio-economico europeo, provato dalle conseguenze della crisi economica e finanziaria esplosa nel 2008. cfr. Camera dei Deputati, Ufficio Rapporti con L’unione europea, *Il pilastro europeo dei diritti sociali*, 3/7/2020. Su di alcuni aspetti specifici del *Pilastro*, quali l’istituzione del reddito minimo e dell’Agenzia europea per il lavoro, si veda nella dottrina recente, F. SCUTO, *Il “reddito minimo” tra Pilastro europeo dei diritti sociali e controverse evoluzioni dell’ordinamento italiano*, in P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2019, 209, e M. CORTI, *Le nuove direttive europee sulle condizioni minime di lavoro, sull’agenzia europea del lavoro, sul worklife balance: si va delineando il Pilastro dei diritti sociali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2019, 201; per una prospettiva dall’ordinamento spagnolo, cfr. F. BALAGUER CALLEJON, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in P. Bilancia (a cura di), *La dimensione europea*, cit., 95.

⁵⁵ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2018*, 22.11.2018, COM(2017) 690 final, 8.

⁵⁶ Per note molto critiche su questo punto, cfr. N. MACCABIANI, *Il duplice “stress test” del Pilastro europeo dei diritti sociali nell’UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchia questioni*, in *Federalismi.it*, 24/2018, 22, che definisce la convergenza nell’UEM così come congeniata dalla Commissione europea “(...) «strabica» quanto al lato «sociale»”; per ulteriori accenti critici, cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2017, 953 ss., che lo definisce per l’appunto “fragile pilastro”, sia in relazione alla sua natura di *soft law*, che per quanto concerne i contenuti, oltre che per le insidie dell’applicazione del principio di sussidiarietà, per cui la definitiva competenza legislativa rimane in capo agli Stati membri; per una ricostruzione della collocazione del *Pilastro dei diritti sociali* anche in rapporto alla *Carta dei diritti fondamentali dell’Ue*, cfr. A.O. COZZI, *Perché il pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2018, 516 ss., che sostiene come la – “ennesima” - riscrittura a distanza di quasi vent’anni di un elenco di diritti denota l’incapacità della *Carta dei diritti* di esprimere la sua pienezza normativa, “il pilastro si può così

sociali, in realtà potrebbe aver riportato nella cornice degli indirizzi della Commissione tutti i dubbi e tutte le perplessità sull'efficacia e la natura di questo strumento di *soft law*. Del *Pilastro* ci si è infatti chiesti se ci si trovasse di fronte ad un'effettiva promozione delle politiche sociali, in conformità ai diritti elencati, o se al contrario non si trattasse ancora una volta di un'operazione con mero intento di visibilità. Il Trattato di Lisbona aveva infatti definitivamente sancito l'efficacia giuridica della *Carta europea dei diritti fondamentali* come fonte di rango primario, mentre con il *Pilastro* la normatività sembrerebbe nuovamente abbandonata, per tornare ad una mera "visibilità" dei diritti⁵⁷. Proprio su questo punto, tuttavia, la Commissione non manca di far risaltare un forte ancoraggio al "corpus giuridico esistente"⁵⁸, esprimendo quindi un orientamento non del tutto privo di fondamento nella fase di fuoriuscita dalla crisi finanziaria.

L'*Analisi annuale per la crescita* del 2019, è ulteriormente declinata sui temi dell'impatto diseguale della tendenza di crescita europea⁵⁹. Nonostante che l'Europa – tra il 2018 e il 2019 – sia in uscita da una delle peggiori crisi economico-finanziarie da generazioni, si avvertono con nettezza le sfide e i rischi esterni in aumento, quali l'ascesa della Cina nella catena globale del valore ed il

definire in termini di ritorni e di perdite. Ritorna, innanzitutto, la definizione dei diritti sociali in termini di meri obiettivi politici".

⁵⁷ Sul punto specifico, cfr. A. O. COZZI, *Perché il pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce*, cit., 517 e Commissione europea, Comunicazione, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, SWD(2017) 201 final, 4, "Il pilastro riunisce i principi e i diritti contenuti nelle disposizioni vincolanti del diritto dell'Unione europea e li rende più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli"; ciò detto, il vero punto debole del *Pilastro* sembrerebbe dato dalla sua ricaduta nel sistema verticale ad efficacia variabile del principio di sussidiarietà, con il corollario della strutturale mancanza di una tradizione costituzionale che possa dirsi effettivamente comune tra tutti gli Stati dell'Ue, che costituisce tuttora un costante fattore critico anche in riferimento all'applicazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*, benché normativizzata nel Trattato; peraltro, l'incessante azione difensiva svolta in via giurisprudenziale tramite il baluardo dei controlimiti, oltre che nella giurisprudenza – sia pure altalenante – della Corte di Giustizia, conferma tutti i difetti di prescrittività della Carta Ue, in dottrina cfr. di recente S. Gambino, *I diritti fondamentali fra "Carta dei diritti UE" e "costituzionalismo multilivello"*, in *La cittadinanza europea*, 1/2020, 47 ss., sul punto specifico 80 ss.; inoltre, sulla strutturale debolezza dell'Europa sociale in un contesto orientato all'omogeneità, cfr. F. ANGELINI, *L'Europa sociale affidata alla Corte di Giustizia CE: «sbilanciamento giudiziale» versus «omogeneità costituzionale»* in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene Editore, 2010, 1495 ss.; quindi sul possibile superamento della debolezza delle politiche sociali europee in questa fase di emergenza, cfr. *infra* par. 3.

⁵⁸ Cfr. Commissione europea, Comunicazione, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, SWD(2017) 201 final, 3 "Il pilastro si basa sul corpus giuridico esistente a livello internazionale e dell'Ue. In particolare si ispira alla *Carta europea dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989*, alla *Carta sociale europea del 1961*, alla *Carta europea riveduta nel 1996* e al *Codice europeo di Sicurezza sociale del Consiglio d'Europa*. (...) nel corso degli ultimi 30 anni l'acquis sociale dell'Ue si è sviluppato grazie all'introduzione di nuove disposizioni nei Trattati Ue, all'adozione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*. Più di recente l'adozione degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite 2030 ha fornito un nuovo programma per eliminare la povertà e affrontare la dimensione economica, sociale, solidale e ambientale dello sviluppo sostenibile in modo equilibrato e integrato."

⁵⁹ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2019. Per un'Europa più forte di fronte all'incertezza globale*, COM 82018) 770 final, 21.11.2018.

crescente protezionismo degli Stati Uniti. L'Ue sente di dover "far fronte alla sfida di un contesto mondiale incerto e in rapido mutamento". Si ritiene necessario l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria al fine di prevenire eventuali shock, attraverso il perfezionamento dell'Unione bancaria ed il rafforzamento del mercato unico ritenuto funzionale a contrastare il protezionismo USA. Dunque, sono promossi gli investimenti, soprattutto in ricerca e innovazione, oltre che in istruzione, formazione e sviluppo, ed un particolare accento viene dato ai finanziamenti Ue nell'ambito della politica di coesione, per cui nelle *Raccomandazioni specifiche per Paese* l'intento è di individuare le esigenze di investimento pertinenti con il *Fondo europeo di sviluppo regionale*, il *Fondo sociale europeo* e il *Fondo di coesione* per il periodo 2021-2027. Vengono posti in rilievo alcuni altri fattori tra i quali l'esigenza del giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro; inoltre, crescita dei salari, sistemi fiscali e previdenziali efficienti, politiche di inclusione sociale e accesso universale ai servizi, sono indicati dalla Commissione come strumenti efficaci per combattere le disuguaglianze⁶⁰.

Il Semestre europeo 2020, si presenta in parte in linea con gli orientamenti degli anni precedenti, e ne eredita in buona parte contenuti e orientamenti, ma al contempo pone nuove sfide e nuovi obiettivi. Tra i documenti del c.d. "pacchetto di autunno" 2019⁶¹ contenente gli indirizzi della Commissione, la *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020* è principalmente orientata all'obiettivo di una crescita economica posta al servizio dei cittadini e del pianeta, in considerazione dei crescenti problemi climatici ed ambientali, ed è quest'ultimo il decisivo elemento di novità⁶².

L'invito rivolto all'Ue e agli Stati membri è quello a rispondere a tali cambiamenti strutturali con un nuovo modello di crescita, che rispetti le limitazioni delle risorse naturali e garantisca la creazione di posti di lavoro e una prosperità duratura per il futuro. È dichiarato il superamento della crisi finanziaria, comprovato dal settimo anno di crescita – sia pure contenuta - consecutivo per l'economia europea, ma proprio per questo è ribadita la necessità di affrontare i problemi a lungo

⁶⁰ Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2019. Per un'Europa più forte di fronte all'incertezza globale*, 21.11.2018, 12-13.

⁶¹ Il "pacchetto d'autunno" dà il via al ciclo annuale di coordinamento della governance economica. Definisce le priorità economiche generali dell'UE e fornisce ai paesi dell'UE orientamenti politici per l'anno seguente, per le competenze dei diversi organi dell'Ue nella sequenza del Semestre, cfr. art. 2-bis, Reg.(UE) 1175/2011.

⁶² "Il *Green Deal europeo, che fa della sostenibilità in tutte le accezioni del termine – e del benessere dei cittadini il punto cardine della nostra azione - è la nostra nuova strategia di crescita*", Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019) 444 final, 1.

termine dell'economia, soprattutto al fine di rimanere competitivi e per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica che è alla base del *Green Deal europeo*⁶³, emblema della nuova Commissione.

La Strategia di crescita 2020, formulata e pubblicata in epoca pre-crisi, sembra già rivelare un chiaro intento a livello dell'Unione di rilancio delle politiche sociali e di coesione, articolato su quattro aspetti complementari: il primo è dato dalla transizione verso un continente rispettoso della natura e a impatto climatico zero entro il 2050; il secondo concerne lo sviluppo di nuove tecnologie e di soluzioni sostenibili in considerazione del ruolo dell'Europa nei processi di digitalizzazione a livello mondiale, anche in ambiti cruciali come la cybersicurezza, l'intelligenza artificiale e il 5G, individuando le tecnologie digitali come fattore chiave del *Green Deal europeo*; il terzo aspetto è il completamento dell'Unione economica e monetaria, attraverso una riforma che la renda più dinamica e resiliente, fondata sulle basi dell'Unione bancaria⁶⁴ e dell'Unione dei mercati di capitali⁶⁵, e che consenta di disporre di tutti gli strumenti necessari a far fronte a potenziali shock economici gravi, potenziando anche il ruolo internazionale dell'euro per accrescere il peso dell'Europa nel mondo e sui mercati mondiali; il quarto fattore, infine, è dato dalla garanzia che la transizione verso la sostenibilità sia "equa ed inclusiva" e "metta i cittadini al primo posto", e che presti "particolare attenzione alle regioni, alle industrie e ai lavoratori che saranno chiamati ad affrontare le maggiori transizioni"⁶⁶.

È quindi particolarmente rilevante l'inedito riferimento alle "giovani generazioni" alle quali consegnare un futuro "sostenibile e prospero", per il quale è cruciale l'individuazione di una serie di problemi interconnessi, da affrontare secondo un nuovo paradigma di "economia sostenibile", reso possibile da tecnologie digitali e pulite, con l'obiettivo di porre in essere riforme strutturali, investimenti e politiche di bilancio responsabili. La sostenibilità ambientale, gli incrementi di produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica sono quindi rappresentati come i quattro pilastri della politica economica europea degli anni a venire, finalizzati all'attuazione degli obiettivi di un modello di "sviluppo sostenibile"⁶⁷.

Più specificamente, nella *Strategia di crescita 2020*, è dichiarato che le sfide climatiche e ambientali rappresentano un preciso compito che definisce l'attuale generazione e che continuerà ad

⁶³ Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

⁶⁴ Artt. 114 e 127.6, TFUE.

⁶⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Capital Markets Recovery Package (CMRP)*, 11861/20, ADD 5, 21.10.2020.

⁶⁶ Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019 444 final), 2.

⁶⁷ Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019 444 final), 4.

esserlo negli anni a venire, considerando che la transizione verso la neutralità climatica richiede una profonda trasformazione dell'economia “per l'appunto nel tempo di una generazione”, e che i cambiamenti, oltre ad interessare i settori dell'energia, dell'edilizia e dei trasporti, riguardano anche l'industria, l'agricoltura e i servizi, ed “offrono nel contempo un'opportunità unica per modernizzare lo stock di capitale obsoleto dell'economia dell'Ue e per rilanciare, in maniera sostenibile, la competitività, ponendo le persone al centro della transizione”. Grazie quindi ad una maggiore importanza accordata alle politiche climatiche e ambientali anche nella procedura del Semestre europeo, questo acquisisce un ruolo rafforzato quale “strumento globale” per le politiche in materia di economia e occupazione, considerato che la maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale diventa essenziale per l'agenda politica europea⁶⁸, anche attraverso una maggiore enfasi per gli investimenti verdi e digitali nell'ambito della politica di coesione⁶⁹.

Infine, nell'ambito della sezione della *Strategia* dedicata all' “Equità”, ricompare un espresso riferimento al *Pilastro dei diritti sociali*, posto come funzionale al consolidamento dei risultati sia economici che sociali dell'Unione, ed in particolare alla garanzia del “godimento dei diritti sociali”, oltre che diretto a scongiurare “i rischi legati al crescente divario sociale”, attraverso un'ulteriore promozione delle azioni di contrasto alle disuguaglianze, come già avviato nell'analisi annuale dell'anno precedente⁷⁰. Per il Semestre 2020 la Commissione, quindi, mette più specificamente a fuoco temi corrispondenti ai diritti sociali del *Pilastro*, tra i quali condizioni di lavoro eque, con specifica attenzione alla posizione svantaggiata delle donne nel mercato del lavoro, e all'investimento in competenze e in sistemi di protezione sociale volti a combattere l'esclusione. Significativo appare anche l'accento posto sul ruolo dell'Ue come “catalizzatore della coesione”⁷¹.

⁶⁸ “Il Semestre può fornire agli Stati membri orientamenti specifici sulle aree che più necessitano di riforme strutturali e di investimenti in vista di un modello economico più sostenibile e competitivo.”, Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019 444 final), 5.

⁶⁹ “(...) il Gruppo banca europea per gli investimenti (BEI) diventerà la banca europea per il clima, raddoppiando il proprio obiettivo climatico e portandolo al 50%.”, cfr. Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019 444 final), 6.

⁷⁰ Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019 444 final), 10-12.

⁷¹ Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019 444 final), 11.

3. Lo *Spring Package* 2020: il Pilastro dei diritti sociali e la “condizionalità utile”

Nel prosieguo del Semestre europeo 2020, al verificarsi dell'emergenza sanitaria ed economica, lo *Spring Package* è stato riorientato a favore del versante dell'*Equità*⁷², sul presupposto di una imprescindibile connessione tra le sfere economica, sociale e ambientale, evidenziate dalla pandemia, e quindi della “necessità di una strategia olistica per la ripresa”⁷³.

La sezione sull'*Equità* dello *Spring Package* 2020 è stata quindi rimodulata rispetto a quella della *Strategia annuale per la crescita 2020*, tenendo conto dell'impatto della crisi da Covid-19 sulle condizioni sociali e del mercato del lavoro, anche in previsione di un aumento considerevole della disoccupazione e delle disparità di reddito, destinate ad aumentare in misura diversa a seconda dei settori e dei gruppi di popolazione. Tra le varie indicazioni, si fa espresso riferimento alla questione del mantenimento delle restrizioni alla mobilità che incidono sulle condizioni di lavoro, sull'apprendimento, sulla formazione e sull'accesso ai servizi; inoltre è ribadita la necessità di non lasciare indietro i gruppi vulnerabili in un contesto di disuguaglianze accentuate e, in particolare, si indica che la ripresa deve tener conto delle questioni di genere e “attenuare l'impatto sproporzionato della crisi sulle donne, che si aggiunge alle disparità già esistenti”. La Commissione quindi riconosce l'impegno degli Stati membri volto ad attenuare l'impatto sociale della crisi anche attraverso garanzie per fornire liquidità alle PMI, tutelando i posti di lavoro e garantendo la continuità aziendale, ed anche ricorrendo ai *Fondi strutturali di investimento europei* e al nuovo strumento europeo *SURE* diretto ad attenuare i rischi della disoccupazione nell'emergenza⁷⁴, tuttavia esorta gli Stati ad adottare cambiamenti strutturali quali prestazioni di disoccupazione, ovvero reddito sostitutivo, insieme a politiche attive del lavoro. Anche il rischio di povertà e le disuguaglianze, oltre alle difficoltà di accesso all'assistenza sanitaria, ai servizi sociali essenziali, al

⁷² Si veda Commissione europea, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019) 444 final, 15, già sul punto del “riorientamento del Semestre europeo” verso una “sostenibilità competitiva” volta a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) verso i quali indirizzare le politiche economiche, sociali e di bilancio.

⁷³ Commissione europea, *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per Paese*, 20.5.2020, COM(2020) 500 final, 5

⁷⁴ Cfr. 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, 2.4.2020, quindi Reg(Ue), 2020/672, 19.5.2020.

supporto e all'apprendimento a distanza, a parere della Commissione implicano l'allungamento della durata delle prestazioni e l'allentamento dei requisiti di ammissibilità⁷⁵.

Queste ed altre indicazioni da parte della Commissione si sono poi riversate nelle *Raccomandazioni specifiche per Paese*. Se si guarda – a mero titolo di esempio - alle *Raccomandazioni* rivolte all'Italia, alla Francia, alla Spagna e alla Germania, comune a tutte è l'invito ad una mobilitazione per una risposta economica alla crisi coordinata tra i gli Stati, che coinvolga “tutti i soggetti a livello nazionale e dell'Unione”⁷⁶. Quindi, a seconda dei Paesi la Commissione formula indicazioni specifiche. Per il 2020 ha mantenuto per tutti e quattro i Paesi considerati la medesima formula iniziale⁷⁷, per poi modificare gli indirizzi a seconda del Paese⁷⁸.

Confrontando le *Raccomandazioni* del 2020 con quelle del 2019, emerge per il 2020 un netto orientamento delle politiche al contrasto alla crisi pandemica, laddove l'anno precedente invece, per Italia, Spagna e Francia, l'accento è posto *in primis* sulla “riduzione in termini nominali della spesa pubblica”⁷⁹; la Germania invece nel 2019 viene esortata ad investimenti sia nel settore pubblico che in quello privato⁸⁰.

⁷⁵ Commissione europea, *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per Paese*, 20.5.2020, COM(2020) 500 final, 10-11.

⁷⁶ Commissione europea, Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio, *Sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 20.5. 2020, COM(2020) 512 final, 2, si vedano sul punto anche le *Raccomandazioni* rivolte alla Spagna, COM(2020), 509 final, 2, alla Francia, COM(2020) 510 final, 2, alla Germania, COM(2020) 505 final, 2.

⁷⁷ “Il Consiglio dell'Unione europea raccomanda che l'Italia adotti provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine di attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario (...)”, cfr. Programma di Stabilità 2020 dell'Italia, COM(2020) 512 final, 10; Programma di Stabilità 2020 della Spagna, COM(2020) 509 final, 10; Programma di Stabilità 2020 della Francia, COM(2020) 510 final, 8; Programma di stabilità 2020 della Germania, COM(2020) 505 final, 9.

⁷⁸ Si vedano alcune delle differenti declinazioni per Paese del medesimo orientamento della Commissione europea: Programma di Stabilità 2020 dell'Italia, COM(2020) 512 final, 10 “(...) rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali (...)”; Programma di Stabilità 2020 della Spagna, COM(2020) 509 final, 10, “(...) rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario in termini di operatori sanitari e infrastrutture e prodotti medici essenziali (...)”; Programma di Stabilità 2020 della Francia, COM(2020) 510 final, 8, “(...) rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario, garantendo l'adeguata fornitura di prodotti medici essenziali e una distribuzione equilibrata degli operatori sanitari e investendo nella sanità elettronica (...)”, Programma di stabilità 2020 della Germania, COM(2020) 505 final, 9, “(...) rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario, anche sviluppando i servizi di sanità elettronica (...)”.

⁷⁹ “Il Consiglio dell'Unione europea raccomanda che l'Italia adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente ad un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL (...)”, Raccomandazione del Consiglio, Programma di

Tale scenario ad ogni modo non è esente da difficoltà. Se da un lato la predisposizione di questo Semestre europeo 2020 appare in buona misura improntato alla ripresa e alla resilienza non solo sul fronte sanitario, ma anche, più in generale, su quello della protezione sociale⁸¹, su altro versante, sia a livello dell'Unione, che a livello degli Stati membri, la predisposizione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) non appare un'operazione agevole e/o scontata⁸². Essa presenta infatti numerose variabili e varianti, determinate dalle specificità economiche di ciascun Paese, dal livello partecipativo più meno allargato alla predisposizione dei piani, dalle perturbazioni del dibattito politico e parlamentare⁸³.

E proprio riguardo al passaggio dalle *Raccomandazioni* Ue ai Piani nazionali appare molto indicativa la seguente dichiarazione della Commissione: “Il monitoraggio della capacità effettiva degli Stati membri di dare una risposta efficace alla crisi è un elemento essenziale del Semestre europeo riorientato di quest’anno”⁸⁴. Tale “monitoraggio” potrebbe non rappresentare una novità, tuttavia in questa fase di emergenza sembra connotarsi di un ulteriore elemento, per l’appunto fornito dal collegamento tra la formulazione dei PNRR in conformità agli obiettivi dettati dall’Ue nel Semestre europeo, e l’accesso alle risorse dei diversi Fondi e programmi di cui al *Next generation Eu*. Infatti, più che di controllo parrebbe trattarsi di “condizionalità”, poiché l’Unione di fatto subordina l’accesso alle sovvenzioni e ai prestiti per la ripresa e la resilienza, all’adozione di

Stabilità dell’Italia, 2019/C 301/12, in GUCE C301/69, 79; Raccomandazione del Consiglio, Programma di Stabilità per la Spagna, 2019/C 301/09, in GUCE C301/48, 53; Raccomandazione del Consiglio, Programma di Stabilità per la Francia, 2019/C 301/10, in GUCE 301/55, 62.

⁸⁰ “*Nel rispetto del bilancio a medio termine, utilizzare le politiche di bilancio al fine di conseguire una sostenuta tendenza all’aumento degli investimenti pubblici e privati, in particolare a livello regionale e locale; incentrare la politica economica connessa agli investimenti nei seguenti ambiti: istruzione ricerca e innovazione (...)*” Raccomandazione del Consiglio, Programma di Stabilità per la Germania, 2019/C 301/05, in GUCE 301/24, 29, a riguardo non meraviglia che la Germania abbia potuto fronteggiare l’emergenza da Covid-19 riguardo all’istruzione in modo differente dagli altri tre Paesi membri considerati.

⁸¹ Come dimostrano anche le dichiarazioni del Commissario europeo per l’occupazione e i diritti sociali, Nicola Schmit che, in coerenza con il complessivo orientamento della Commissione europea, ha ribadito la funzione di “bussola” che il *Pilastro dei diritti sociali* deve svolgere per coordinare le politiche degli Stati membri in fase ottemperanza alle Raccomandazioni per Paese, cfr. Commissione europea, Comunicazione, *Una forte Europa Sociale per una transizione equa*, 14.1.2020, COM (2020) 14 final; si ricorda che proprio nel quadro del *Pilastro europeo dei diritti sociali* è stato strutturato lo strumento di sostegno SURE, cfr. *supra* nota 74.

⁸² Come sta dimostrando l’esperienza italiana; per interessanti proposte sulla *governance* del PNRR italiano, sia in fase di progettazione che di monitoraggio, cfr. M. Buti, M. Messori, *Come finalizzare il Piano di ripresa e resilienza dell’Italia*, Luiss School of European Political Economy, Policy Brief 39/2020, 15 novembre 2020, 11 ss.

⁸³ Sulle indicazioni fornite dalla Commissione per la predisposizione dei PNRR, cfr. European Commission, *Guidance to Member States, Recovery and Resilience Plans*, Commission Staff Working Document, SWD(2020) 205 final, 17/09/2020.

⁸⁴ Commissione europea, *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per Paese*, 20.5.2020, COM(2020) 500 final, 5-6.

specifiche politiche indicate nelle *Raccomandazioni specifiche per Paese*, formulate nell’ambito del Semestre europeo. Sebbene la nozione di condizionalità sia generalmente circondata da un’aura negativa, derivata dalla prevalente accezione collegata a politiche di austerità e restrizione della spesa, essa può essere in realtà declinata e formulata in vari modi – forse troppi – e il suo contenuto, “buono” o “cattivo”, può farsi dipendere dalle clausole, oltre che dagli obiettivi, dello specifico accordo alla quale è applicata.

In questa fase di emergenza sanitaria, economica e sociale vi è una necessità molto stringente di convergenza delle politiche degli Stati membri verso obiettivi funzionali alla resistenza e alla ripresa, che riporta in superficie tutte le asimmetrie, sia giuridiche che economiche, dell’ordinamento dell’Ue. Emerge, quindi, un nodo fondamentale, che è quello della mancanza di vincolatività delle *Raccomandazioni* per quello che riguarda gli indirizzi di politica sociale. A differenza di quanto previsto per le *Raccomandazioni* e *Decisioni* di natura economico finanziaria⁸⁵, non esistono infatti rinforzi di stampo sanzionatorio, e neppure incentivante, per quelle di natura sociale⁸⁶.

Per tutte queste ragioni, si ritiene di poter coniare nell’attuale contingenza un’ulteriore attribuzione – questa volta positiva - della condizionalità, ovvero quella di “condizionalità utile”. In altre parole, aver ampliato le finalità del Semestre europeo inserendo nelle *Raccomandazioni specifiche per Paese* obiettivi concernenti sviluppo sostenibile e politiche sociali, e innestando tali obiettivi nelle maglie della convergenza del Semestre, a sua volta collegato con l’erogazione, per l’appunto “condizionale”, delle risorse ricomprese nel piano del *Next generation Eu*, può rivelarsi “utile” per aggirare il volontarismo degli Stati insito nella logica dell’applicazione del principio di sussidiarietà, che ha animato sinora le politiche sociali dell’Unione, *dalla Carta dei diritti fondamentali al Pilastro dei diritti sociali*⁸⁷. Inoltre, convergere verso parametri di contenimento della spesa, è ben diverso che convergere, sia pure in uno scenario politico-economico

⁸⁵ Quindi adottate sulla base del Patto di Stabilità e Crescita, cfr. artt. 4-5, Reg. (UE) 1173/2011, 16.11.2011.

⁸⁶ In tale direzione si sarebbe – semmai – prestato ad operare il proclamato intento della Commissione di rendere più stretto il legame tra l’utilizzo dei *Fondi strutturali e di investimento* e le *Raccomandazioni* adottate nel corso del Semestre europeo, sul punto cfr. N. MACCABIANI, *Il duplice “stress test” del Pilastro*, cit., 24.

⁸⁷ Per un orientamento contrario, molto critico sulla condizionalità applicata alle misure per la ripresa e la resilienza, cfr. A SOMMA, *Come il Mes, anche il Recovery Fund ha le condizionalità*, in Micromega-online, 26 luglio 2020, 4; sempre sulla condizionalità ID., *Il governo della condizionalità. Dal Piano Marshall all’Unione europea*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, Giappichelli, 2019, sul punto cfr. 438-439.

“condizionato”, ma a Patto di stabilità sospeso, verso *Green new deal*, innovazione tecnologica e protezione sociale. Peraltro, l’ancoraggio delle risorse *del Next generation Eu* al perseguimento di determinati obiettivi, può generare l’effetto di rafforzare la *suasion* della Commissione⁸⁸.

4. Il *Next generation Eu* e le nuove capacità finanziarie della Commissione europea: risorse proprie e rimodulazione del bilancio dell’Unione

Un fattore peculiare della crisi da Covid-19 è il suo carattere simmetrico⁸⁹, poiché interessa tutti gli Stati membri, ed ha, per tutti, origini totalmente esogene dalla politica economica, benché l’impatto sia sensibilmente variabile da Stato a Stato, anche in ragione delle specifiche strutture economiche e delle diverse condizioni economiche e sociali di partenza. Le misure economiche e finanziarie adottate dagli Stati hanno quindi avuto ripercussioni considerevoli sulle finanze pubbliche nazionali, considerata anche la combinazione con la perdita di gettito fiscale. Pertanto, data l’eccezionalità della situazione, l’Unione ha deciso di dotarsi di strumenti altrettanto eccezionali. Tra questi vi è la proposta di modifica della Decisione sul *Sistema di risorse proprie dell’Unione*, in base alla quale la Commissione europea potrebbe essere autorizzata a contrarre prestiti sui mercati dei capitali per conto dell’Ue, per un periodo limitato, anche se non brevissimo, ed esclusivamente per scopi legati alla crisi da Covid-19⁹⁰.

Qualora la modifica sul *Sistema di risorse proprie dell’Unione* andasse a buon fine, la Commissione potrà emettere obbligazioni giovandosi di un aumento del margine di manovra, ossia di una accresciuta differenza tra il massimale delle risorse proprie nel bilancio a lungo termine – corrispondente all’importo massimo dei fondi che l’Unione può chiedere agli Stati membri per

⁸⁸ Sul punto del monitoraggio sulle *Raccomandazioni*, e nello specifico delle *Relazioni per Paese*, la Commissione ha dichiarato di voler attuare “un’analisi e un monitoraggio più approfonditi degli obiettivi di sostenibilità e sviluppo (OSS)”, cfr. *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, SWD(2019) 444 final, 15.

⁸⁹ Differenziandosi in radice dalla precedente crisi finanziaria nell’Eurozona, le cui origini erano profondamente radicate nelle politiche nazionali, ed anche per questo esplosa come “il prodotto di un decennio di divergenza”, che “ha innescato una convergenza senza precedenti dei paesi dell’euro-Sud verso il modello macroeconomico dei paesi dell’euro-Nord e, dal punto di vista politico, ha aperto un’enorme frattura sul tema della solidarietà all’interno dell’Unione economica e monetaria, facendo emergere la narrativa di un’Europa divisa tra «santi» e «peccatori»”, così S. MERLER, *La pecora nera. L’Italia di oggi e l’Eurozona*, in *lavoce.info*, 19.11.2020.

⁹⁰ Commissione europea, Proposta di modifica di Decisione del Consiglio relativa al *Sistema delle Risorse proprie*, 28.5.2020, COM(2020) 445 final, 2.

finanziare le proprie spese – e la spesa effettiva. Il margine di manovra di fatto è posto a garanzia dei prestiti, così da dimostrare agli investitori che il bilancio Ue può adempiere le sue obbligazioni debitorie. Quindi la Commissione potrà raccogliere fondi sui mercati e potrà canalizzarli, verso i programmi del *Next Generation Eu* ⁹¹. L'importo totale che la Commissione potrà prendere in prestito è di 750 miliardi di euro, di cui la maggior parte nel periodo 2020-2024. Gli importi dei prestiti contratti sui mercati dei capitali saranno rimborsati tramite il bilancio dell'UE a partire dal 2028 e tutte le passività saranno rimborsate integralmente entro il 2058. Il rimborso sarà governato dal principio di una sana gestione finanziaria, così da ridurre costantemente e prevedibilmente le passività nell'arco dell'intero periodo. In conformità all'art. 310.4, TFUE, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, l'Unione deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione. In virtù dell'art. 323 TFUE, il Parlamento europeo, il Consiglio Ue e la Commissione vigilano sulla disponibilità.

Tutto questo implica che gli Stati membri attribuiscono all'Unione le risorse necessarie per far fronte agli obblighi finanziari e alle passività potenziali che risulteranno dal potere eccezionale e temporaneo di contrarre prestiti. Si rende necessario pertanto innalzare in via temporanea i massimali della decisione sulle risorse proprie nella misura di 0,6 punti percentuali⁹². La risultante dotazione supplementare dovrà essere utilizzata soltanto per onorare gli obblighi finanziari e le passività potenziali derivanti dal potere straordinario e temporaneo di contrarre prestiti. L'uso che eventualmente sarà fatto di questa dotazione supplementare diminuirà nel tempo, al diminuire degli obblighi finanziari e delle passività potenziali corrispondenti, con la scadenza e il rimborso dei prestiti contratti, pertanto l'aumento deciso decadrà una volta che saranno cessate tutte le passività interessate, ossia quando saranno stati rimborsati tutti i prestiti contratti - al più tardi entro il 31 dicembre 2058 - e saranno cessati tutti i rischi contemplati dalle passività potenziali⁹³. Grazie a tali nuove capacità finanziarie, la Commissione potrà concedere prestiti agli Stati membri nell'ambito

⁹¹ Sui sette programmi del *Next Generation Eu*, cfr. *supra* par. 1.

⁹² Come emerge dalla corrente cronaca politica europea che riporta quotidianamente gli ostacoli sollevati da Polonia, Ungheria e Slovenia, la decisione sull'aumento del massimale, come quella relativa all'approvazione del bilancio, comporta un rilevante impegno negoziatorio tra i governi degli Stati, a causa dell'unanimità nel Consiglio Ue che il Trattato richiede per la deliberazione, con tutti i connessi rischi di rallentamento e di stallo, cfr. art. 311, 3 c., TFUE, che prevede anche la "previa consultazione del Parlamento europeo e degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali".

⁹³ Proposta di modifica di Decisione del Consiglio relativa al *Sistema delle Risorse proprie*, 28.5.2020, COM(2020) 445 final, 3.

del nuovo *Dispositivo di ripresa e resilienza* (DRR), secondo i termini dell'emissione originaria, a condizioni molto vantaggiose in virtù del *rating* creditizio elevato di cui gode l'Ue.

Strettamente connesso al tema delle capacità finanziarie della Commissione è quello della rimodulazione del bilancio pluriennale dell'Unione nella prospettiva dei dispositivi di ripresa e resilienza⁹⁴. Come si è detto⁹⁵, il bilancio è in questa fase posto quale strumento centrale per far fronte alla crisi. In realtà i due temi dell'aumento del massimale delle risorse proprie - come proposto dalla Commissione dall'1,2 al 2.0% del reddito globale dell'Ue - e dell'approvazione del QFP, ovvero del bilancio europeo pluriennale 2021-2027, sono fortemente collegati, *in primis* perché l'approvazione dell'aumento del massimale diventa parte integrante dei contenuti del nuovo bilancio⁹⁶, ed in secondo luogo, poiché in entrambi i casi i Trattati richiedono una decisione all'unanimità nel Consiglio Ue⁹⁷, salvo una (difficilmente ipotizzabile) decisione all'unanimità del Consiglio europeo per consentire al Consiglio Ue di deliberare a maggioranza⁹⁸.

5. Brevi considerazioni conclusive

La complessità della crisi sanitaria e, soprattutto, le esigenze di un coordinamento interstatale - e non di meno intercontinentale - hanno evidenziato, ancora più chiaramente che in passato, la debolezza e l'efficacia limitata della dimensione statale dell'esercizio di pubblici poteri; ugualmente fragili e parziali sono state le formulazioni delle politiche di fronte alla gravità di un fenomeno non confinabile entro limiti territoriali quale è una pandemia. Inoltre, i tentativi di fare fronte ad esigenze di intervento tempestivo e coordinato sono stati del tutto disattesi, poiché ogni Stato nel globo ha agito autonomamente e diversamente.

In Europa, l'attuale - ancora debole - livello di integrazione ha fatto sì che ogni Stato abbia reagito con misure, sia sanitarie che economiche, di tenore differente, nel complicatissimo tentativo

⁹⁴ Commissione europea, Proposta di Regolamento del Consiglio *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, COM(2018) 322 final, 2.5.2018.

⁹⁵ Cfr. *supra* par.1.

⁹⁶ Art. 312, 4 c., TFUE.

⁹⁷ Per l'approvazione del bilancio occorre unanimità nel Consiglio Ue e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza, art. art. 312, 2 c, 1 par., TFUE.

⁹⁸ Art. 312, 2 c., 2 par., TFUE.

di bilanciare tra contenimento della pandemia e salvaguardia degli interessi economici. Tale disomogeneità è stata spesso ulteriormente aggravata dai provvedimenti dei livelli substatali di governo, che ha prodotto un'ulteriore differenziazione di risposte e di condizioni. Al contempo, a fronte degli interventi dell'Ue, è venuta in evidenza la complessità di percezione e di relazione tra cittadini e governo dell'Unione⁹⁹.

Il quadro è stato, inoltre, aggravato a monte dalla lenta reazione dell'Unione europea all'emergenza sanitaria; si ricorda infatti che solo il 16 marzo 2020 la presidentessa della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha proposto la chiusura delle frontiere di 26 Stati membri per trenta giorni, ulteriormente prorogabili, qualora si fosse reso necessario; la proposta ha ricevuto l'approvazione del Consiglio europeo svoltosi il giorno successivo in videoconferenza, che ha quindi lasciato ai singoli Stati la concreta implementazione, con gli effetti che si conoscono. Quello della mancanza di simultaneità nella blindatura dei confini europei per arginare il virus, è solo uno degli elementi rivelatori della inefficacia di risposte diversificate e non coordinate alle dimensioni e alla velocità dell'epidemia.

Ciò detto, uno degli aspetti che viene in evidenza dall'analisi dei documenti dell'Ue, oltre che dall'osservazione delle reazioni degli Stati, è tuttavia un chiaro e non equivocabile dinamismo che la crisi sanitaria in corso ha prodotto sugli assetti di governo dell'Ue; in altri termini, il ruolo svolto in questi mesi e settimane dall'Ue è stato caratterizzato da accenti appena un po' meno "intergovernativi" e appena un po' più "comunitari", ed ispirata a principi come la solidarietà¹⁰⁰, che pure sono a fondamento dell'ordinamento giuridico sovranazionale. Si è fatta avanti sulla scena un'Unione impegnata ad esercitare una funzione di indirizzo delle politiche verso obiettivi che sembrerebbero, in qualche misura, voler superare orientamenti e vincoli in esclusiva ottemperanza alla stabilità e/o alla stabilizzazione del sistema delle finanze tra Unione e Stati membri¹⁰¹.

⁹⁹ Dall'ultima indagine Eurobarometro (luglio-agosto) 2020 emerge che "I cittadini europei sono sempre più preoccupati per lo stato delle finanze pubbliche degli Stati membri (23 %, ossia + 6 punti percentuali, il livello più alto dalla primavera del 2015), che passa dal quinto al secondo posto delle preoccupazioni, alla pari con l'immigrazione (23 %, ossia -13 punti percentuali), che ora si colloca al livello più basso dall'autunno 2014", ciò detto, almeno per la prima ondata della pandemia, è interessante vedere che il gradimento dei cittadini alle misure anti Covid dell'Ue presenta dati non del tutto negativi, European Commission, Standard Eurobarometer 93. Summer 2020, *The Eu and the Coronavirus Outbreak*, 4-13.

¹⁰⁰ Artt. 27-38, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁰¹ La crisi finanziaria nell'Eurozona ha infatti prodotto, principalmente in via giurisprudenziale, un passaggio dall'obiettivo della "comunità di stabilità" – cfr. "Maastricht Urteuil", BVerfG 2 BvR 2134/92 e BvR 2159/92 - all'obiettivo della "stabilità del sistema nel suo complesso" - Corte costituzionale tedesca, BVerfG, 2BvR 1390/12,

In tale contesto, sarebbe quindi prematuro, e molto probabilmente azzardato, affermare che la Commissione von der Leyen sta riuscendo a sottrarsi alle briglie dell'integovernativismo¹⁰², come dimostrato dalle difficoltà di natura politica riversate nei procedimenti di approvazione degli strumenti di finanziamento e di attivazione dei dispositivi finanziari collegati al *Next Generation Eu*. La mancanza di accordo unanime da parte degli Stati infatti indebolisce le risposte all'emergenza sanitaria ed economica, e rivela gravi fratture all'interno dell'Unione¹⁰³. Eppure, a giudicare dalle proposte e dalle raccomandazioni emanate dalla Commissione in questo anno 2020, la pandemia sembrerebbe aver spinto verso qualche effetto inedito: nelle misure di sostegno finanziario adottate a livello dell'Unione, nella espansione degli obiettivi del Semestre europeo, nelle *Raccomandazioni specifiche agli Stati membri*, nelle linee guida inviate agli Stati membri per la predisposizione dei *Piani nazionali di ripresa e resilienza* in riferimento al *Next Generation Eu*¹⁰⁴, nella proposta istituzione di nuove risorse proprie per l'Unione¹⁰⁵, nonché nella proposta di rimodulazione del bilancio dell'Ue e, in ultimo ma forse più importante, nella sospensione - in netta controtendenza con le note politiche di contenimento della spesa - del Patto di Stabilità.

12.9.2012, e Corte di Giustizia, *Pringle*, C-370/12 relative alla legittimità del sul Meccanismo europeo di stabilità (MES) - ma sempre in un'ottica di primazia del principio della stabilità finanziaria.

¹⁰² Su temi e problemi dell'integovernativismo, si veda ancora, D. CHALMERS, M. JACHTENFUCHS, C JOERGES (eds), *The End of Eurocrats Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press, 2016; e C.J. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism*.cit..

¹⁰³ Mentre si è in procinto di chiudere queste note, è accesa la discussione a livello dell'Unione in sede di adozione del bilancio dell'Ue, a causa dell'opposizione dei governi ungherese, polacco e sloveno alla clausola che "condizionerebbe" l'esborso delle risorse Ue al rispetto dello stato di diritto. Anche se appare poco plausibile che il complesso meccanismo finanziario connesso al *Next Generation Eu* possa essere bloccato proprio da Stati membri che beneficerebbero ampiamente delle risorse collegate ai vari programmi, ciò che emerge prepotentemente è per l'appunto il problema della regola dell'unanimità, che mina in radice l'efficacia della procedura di cui all'art. 7 TUE – per "violazione grave" da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE – se si pensa che Polonia e Ungheria si farebbero il favore reciproco di far mancare l'unanimità nel Consiglio Ue, ed anche la via giudiziale a partire dall'art. 4, 3 c., TUE che impone la leale cooperazione tra gli Stati membri, azionabile innanzi alla Corte di Giustizia ex artt. 258 e 259 TFUE, richiede procedure e tempi considerevoli; su questi temi, e sulla necessità di tematizzare su un piano di riforma la regola dell'unanimità, cfr. P.V. DASTOLI, *Next Generation EU*, cit.

¹⁰⁴ Cfr. *infra* par. 3 sulle Raccomandazioni specifiche rivolte agli Stati da parte della Commissione e sui Recovery Plan nazionali, nei casi di Italia, Francia, Spagna e Germania.

¹⁰⁵ "La risposta alla crisi dev'essere complessiva, coraggiosa e continuata nel tempo. Un piano globale per la ripresa europea necessiterà di ingenti investimenti pubblici e privati a livello europeo che incanalino saldamente l'Unione sulla via di una ripresa sostenibile e resiliente, capace di creare posti di lavoro di qualità e di riparare i danni diretti della pandemia di Covid-19, sostenendo nel contempo le priorità dell'Unione per la transizione verde e digitale. Il principale strumento a tale fine sarà il bilancio a lungo termine dell'UE, potenziato dal nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa.", Proposta di modifica di Decisione del Consiglio relativa al *Sistema delle Risorse proprie*, 28.5.2020, COM(2020) 445 final, 3.

Un altro spunto di riflessione, collegato a quello di un certo grado di riacquisita centralità della Commissione, è quello del più che percettibile cambiamento di “discorso politico” da parte degli organi dell’Ue. Sembrerebbe, infatti, di intravedere più di un segnale di evidente preoccupazione per le crescenti disparità tra gli Stati membri, del tutto sconosciuta agli attori della precedente crisi finanziaria, che potrebbe indicare in qualche misura un allontanamento da una modalità di discorso politico, e quindi di decisioni politiche, adottate sempre soltanto entro i margini della “razionalità del mercato”¹⁰⁶.

Moltissimi sono tuttavia i nodi da sciogliere e i problemi da risolvere, non solo per quanto concerne la crisi da Covid-19, ma anche sul piano del processo europeo nel suo complesso¹⁰⁷. Inoltre, non sono mancate critiche, oltre che sull’efficacia delle misure contenute nel *Next Generation Eu* nei diversi piani di intervento¹⁰⁸, anche sull’adeguatezza delle modalità di predisposizione dei PNRR¹⁰⁹, nonché sulla c.d. “governance” delle risorse che i Paesi riceveranno¹¹⁰.

Infine, molto delicato è il punto della condizionalità introdotta in riferimento ai progetti e alle risorse da erogare nel quadro del *Next Generation EU*, che, come anzidetto¹¹¹, si ritiene “utile” in questa fase, non solo per l’attuazione di politiche di protezione sociale nell’emergenza¹¹², ma anche per scongiurare il rischio che possa trasformarsi in una condizionalità più “stretta”, a causa dei

¹⁰⁶ Cfr. A MACHIN, *Changing the story? The discourse of ecological modernisation in the European Union*, in *Environmental Politics*, 28, 2, 2019, 208-227.

¹⁰⁷ Preme ricordare che il tema del bilancio è costantemente collocato al centro del dibattito sulle proposte di federalizzazione dell’Unione europea, cfr. di recente sul tema specifico il volume collettaneo L. ZAMPARINI, U. VILLANI-LUBELLI (eds.), *Features and Challenges of the EU Budget. A Multidisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, Publ., 2019.

¹⁰⁸ I commenti si concentrano sui temi della mutualizzazione del debito a livello europeo e/o sulla necessità di rinforzare gli investimenti gestiti direttamente a livello dell’Ue, cfr. F. CORTI, C. MORABITO, L. ANTONUCCI, M. VANDENBROECK, *Can Next generation Eu guarantee fair, inclusive recovery?* In *Social Europe*, 12 nov. 2020; L. CODOGNO, P. VAN DEN NOORD, *Assessing Next Generation Eu*, in *blogs.lse.ac.uk*, 7 ott. 2020; R. BEETSMA, L. CODOGNO, P. VAN DER NOORD, *Next Generation Eu: Europe needs pan-european investment*, in *VOX CEPR Policy Portal*, 9 nov. 2020.

¹⁰⁹ Cfr. M. BUTI, M. MESSORI, *Come finalizzare il Piano Nazionale*, cit. 6-9 e 12-13, che per l’Italia propongono l’istituzione di una “cabina politica di regia” ed arrivano ad ipotizzare “poteri commissariali” per l’implementazione e il monitoraggio dei progetti.

¹¹⁰ Cfr. M. GALLUZZO, *Recovery Fund, cabina di regia per i fondi Ue: governo, Mef, Mise, 6 manager e task force di 300 persone*, in www.corriere.it, 28/11/2020.

¹¹¹ Cfr. *supra* Premessa e par. 3.

¹¹² Nel dibattito economico, per un orientamento a favore del “bailout” agli Stati sottoposto a condizionalità, cfr. G. TONIOLO, *Next Generation Eu: una condizionalità virtuosa*, in Luiss, School of European Political Economy, Policy Brief, 33/2020, 28/7/2020, sempre a favore, e sul punto specifico di una condizionalità che sia funzionale a politiche di protezione sociale nel contesto della crisi da Covid-19, cfr. M. MAZZUCATO, A. ANDREONI, *No More Free-Lunch Bailouts*, in *Project Syndicate*, Jun 25, 2020.

debiti degli Stati divenuti nel medio termine eccessivi¹¹³. Peraltro, grazie all’iniziativa della presidenza tedesca del Consiglio Ue congiuntamente al Parlamento europeo, con la quale è stata introdotta la regola del rispetto dei principi fondamentali dello stato di diritto da parte degli Stati beneficiari dei fondi europei, detta “utilità” della condizionalità si va connotando anche di un contenuto “valoriale”, oltre che strettamente economico¹¹⁴.

A fronte di questo panorama straordinariamente complesso, ma al tempo stesso carico di sfide, sia consentito concludere questa breve e parzialissima analisi di alcuni dei recenti interventi nel sistema ordinamentale dell’Unione europea a fronte della crisi da Covid-19, con le parole del grande maestro Prof. Giuseppe Guarino, profondo conoscitore, interprete e, in qualche caso, anticipatore di tante trasformazioni legate al processo di integrazione europea: *“In uno scenario di sconfinati orizzonti il pensiero si perde. Ma ne esce rafforzato il convincimento della indispensabilità dell’analisi istituzionale. Ci vorrà del tempo perché la fiducia nell’analisi delle cause e degli effetti che sono alla base dei dinamismi istituzionali si generalizzi e perché la massa delle informazioni derivante da un monitoraggio continuo diventi così estesa da consentire il passaggio ad elaborazioni più complesse. È necessario giungervi. L’uomo ha il dovere di sottrarsi a quanto per l’effetto delle istituzioni vi è negli eventi di sconosciuto e di imprevedibile. Potrebbero rovesciarsi di un colpo le conquiste e i progressi che attraverso la mediazione delle stesse istituzioni sono stati realizzati in millenni di storia, una storia affascinante quanto faticosa, spesso dolorosa”*¹¹⁵.

¹¹³ Senza entrare nel tema, che esulerebbe dal lavoro in oggetto, preme solo brevemente ricordare che la “trappola” della “condizionalità stretta”, nella quale si può ricadere nel caso gli Stati non ottemperino ai propri impegni debitori, potrebbe essere “tesa” dalle disposizioni del Trattato sul meccanismo europeo di Stabilità (MES) riguardanti l’assistenza finanziaria precauzionale, cfr. art. 14 Trattato Mes, sul punto cfr. M. DANI, A. MENÉNDEZ, *Eurobond, MES, PEP e altri strumenti: come si finanzia la ricostruzione?*, in *lacostituzione.info*, 20/4/2020; e ampiamente, sulla strutturazione della condizionalità nel MES, si veda F. SALMONI, *L’insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell’emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, 20/2020, 24/6/2020.

¹¹⁴ Council of the European Union, *Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*, Interinstitutional file: 2018/0136(COD), 3: *“The rule of law requires that all public powers act within the constraints set out by law, in accordance with the values of democracy and fundamental rights, and under the control of independent and impartial courts. It requires, in particular, that the principles of legality, legal certainty, prohibition of arbitrariness of the executive powers, separation of powers, and effective judicial protection by independent courts are respected (...) Whenever the Member States implement the Union budget, including in the context of Next Generation EU and through loans and other instruments guaranteed by the Union budget, and whatever method of implementation they use, respect for the rule of law is an essential precondition to comply with the principles of sound financial management enshrined in Article 317 of the Treaty on the Functioning of the European Union”*.

¹¹⁵ G. GUARINO, *L’uomo-istituzione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2004, 143.