



GIUSTIZIA INSIEME

ISBN

978-88-548-2217-7

ISSN:

2036-5993

Registrazione: 18/09/2009 n.313 presso il Tribunale di Roma

Diritto dell'emergenza Covid 19, n. 1012 – 16 aprile 2020

L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19: tra solidarietà per gestire l'emergenza sanitaria e adattamento degli strumenti esistenti, alla ricerca di un piano comune di rilancio

di Elisa Arbia e Carlo Biz ¹

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Guarire l'Europa: le reazioni alla crisi sanitaria - 2.1 Tutela della salute pubblica a livello dell'Unione europea - 2.2 Strumenti di gestione dell'emergenza - 3. Proteggere l'Europa: interventi nell'ambito del mercato interno - 3.1 Interventi attraverso le libertà fondamentali - a) la libera circolazione delle merci - b) la libera circolazione delle persone - 3.2 Interventi su alcuni settori particolarmente colpiti. Il caso dell'aviazione civile - 3.3 Interventi in materia di politica della concorrenza - 4. Rilanciare l'Europa: interventi in materia monetaria, fiscale ed economica - 4.1 Politica monetaria: il ruolo e le iniziative della Banca centrale europea - 4.2 I vincoli di bilancio del Patto di stabilità e crescita: l'attivazione della clausola di salvaguardia generale - 4.3 Interventi mirati in campo socio-economico: la mobilitazione dei fondi strutturali, l'iniziativa SURE - 5. Conclusioni: la definizione di un piano comune di rilancio

1. Introduzione

"La storia del mondo è anche la somma delle cose che avrebbero potuto essere evitate". La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo discorso del 26 marzo 2020 al Parlamento europeo riunito in sessione plenaria ha chiosato con queste enigmatiche parole di Konrad Adenauer, padre fondatore tedesco dell'Unione europea. La Presidente von der Leyen ha quindi terminato con una chiara esortazione di unità e solidarietà agli Stati membri: *"La storia ci guarda. Cerchiamo di fare*

¹ Questo contributo è il risultato di uno sforzo comune e le opinioni espresse esprimono esclusivamente il punto di vista personale degli autori. I paragrafi 2 e 3.3 sono di Elisa Arbia; i paragrafi 3.1, 3.2, e 4 sono di Carlo Biz.

insieme quello che è giusto – con un unico cuore grande e non con 27 piccoli”².

La tutela della salute pubblica ha messo l'Unione europea di fronte alla sua prova più ardua come ente sovranazionale, anche se quasi ironicamente quest'ultima rientra nel novero delle materie per cui gli Stati membri sono sempre stati riluttanti a cedere la propria sovranità. Ripercorrendo le tappe del processo di integrazione europea infatti, il settore sanitario è stato sempre gelosamente mantenuto su un piano nazionale.

Eppure, nonostante la natura limitata delle competenze attribuitele in materia di salute, l'Unione Europea sta svolgendo un ruolo cruciale nella lotta alla pandemia di COVID-19, se solo si guarda ai due obiettivi di breve termine: guarire l'Europa nell'ambito dell'emergenza sanitaria ora in corso (§ 2) e proteggerla in maniera coordinata dalle importanti ricadute socio-economiche nel breve e medio periodo (§ 3). Un discorso a parte meritano le prospettive monetarie, fiscali e macroeconomiche di lungo periodo i cui interventi per rilanciare il Continente post-emergenza sono per un certo verso ancora in via di definizione. Se, infatti, alcune importanti misure sono state adottate in questi giorni – il cui impatto forse per ora è meno percepito (§ 4), molti sono ancora i possibili (e auspicabili) ambiti di manovra che potrebbero avere un profondo impatto su tutti gli Stati membri, e più in generale sul ruolo e sulla missione dell'Unione, chiamata peraltro proprio in questo periodo a definire il proprio quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Da questo punto di vista, è ancora da vedere se il piano comune di rilancio sarà all'altezza di un'Unione con un unico cuore grande e non con 27 piccoli (§ 5).

2. Guarire l'Europa: le reazioni alla crisi sanitaria

2.1 Tutela della salute pubblica a livello dell'Unione europea

Come premessa generale è utile rilevare che l'assetto attuale delle competenze in materia di salute pubblica a livello di Unione europea si dipana su un piano programmatico, utile in prospettiva di lungo termine. Tale assetto però non ha permesso una risposta tempestiva ed univoca da parte dell'Unione europea volta, ad esempio, alla chiusura delle frontiere di Schengen prima dell'*escalation* del virus COVID-19 nel territorio degli Stati membri. Risposta che, evidentemente, sarebbe stata auspicabile per evitare interventi diversificati, intempestivi e non coordinati. Ciò non di meno, come si vedrà nel prosieguo, le disposizioni in materia di sanità pubblica rappresentano una base giuridica importante per gli interventi in atto per arginare la crisi attraverso l'utilizzo degli strumenti emergenziali su più fronti dei quali l'Unione europea dispone.

² Discorso della Presidente von der Leyen al Parlamento europeo riunito in sessione plenaria sulla risposta europea coordinata all'epidemia di COVID-19, 26 marzo 2020, Bruxelles (disponibile online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_20_532)

In generale, ai sensi dell'articolo 6, lettera a) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), l'Unione detiene una competenza di sostegno nell'ambito della tutela e miglioramento della salute umana. L'Unione può dunque solamente sostenere, coordinare o completare l'azione dei paesi dell'UE in questo campo. Gli atti dell'Unione giuridicamente vincolanti adottati sulla base di competenze di sostegno non possono comportare l'armonizzazione delle leggi o dei regolamenti degli Stati membri.

Di particolare importanza è la precisazione che vi è una norma specifica, ovverosia l'articolo 168 TFUE, che oltre a rappresentare la base giuridica sostanziale per interventi emergenziali, pone un principio generale di particolare importanza in materia, prevedendo che *“nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche e attività dell’Unione deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute”*³: la tutela della salute quindi come presupposto e stella polare nell'azione dell'Unione europea, sotto l'egida del più ampio principio di precauzione.

Si osserva che, in deroga alla generale competenza di sostegno e in conformità dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera k) TFUE, l'Unione dispone di una competenza concorrente con quella degli Stati membri per quanto riguarda i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. Nonostante il principio di sussidiarietà in questo settore venga inteso in senso particolarmente restrittivo dai ministri della sanità e dagli Stati membri, riluttanti a vedere sui propri sistemi sanitari l'influenza dell'Unione europea, quest'ultima può esercitare la propria azione in maniera trasversale e indiretta.

Il risultato è che, pur mancando un sistema sanitario coordinato a livello dell'Unione europea, possiamo parlare di una politica europea comune che passa attraverso meccanismi e competenze diverse, tra le quali anche quelle legate alla tutela del mercato interno e delle politiche fiscali, che forniscono la possibilità all'Unione Europea di intervenire nella modalità operativa che sinora si è dimostrata più consona alla propria conformazione: il ruolo di regolatore.

Ne consegue che gli effetti sono spesso potenti ma difficili da vedere perché tesi ad un'ottica programmatica e di indirizzo delle situazioni “fisiologiche”. In questo senso l'operato dell'Unione Europea in materia di sanità pubblica passa anche attraverso la regolazione degli standard per assicurare uno spazio di concorrenza all'interno del mercato interno, la regolazione delle politiche fiscali dei paesi, la diffusione di buone pratiche, lo sviluppo di centri di ricerca comuni, di strategie e piani sanitari, e attraverso l'istituzione di una Direzione Generale per la salute e sicurezza alimentare (DG SANTE)⁴.

³ Sottolineature aggiunte

⁴ Si rinvia a AA.VV. S.L. Greer, N. Fahy, S. Rozenblum, Everything you always wanted to know about European Union health policies but were afraid to ask, in Health Policy

Se quanto sinora richiamato può apparire poco tangibile, è utile rinviare *inter alia* alle numerose misure adottate in materia di protezione dei lavoratori che maneggiano sostanze cancerogene, allo sviluppo di forme di sanità elettronica, ai certificati protettivi complementari per medicinali, al supporto a persone affette da una serie di malattie quali autismo, diabete, difetti uditivi, per nominarne alcuni⁵. Ma soprattutto è utile ricordare che dal 2014 è stato istituito, in quello che è definito il “*meccanismo europeo di protezione civile*”, e che verrà di seguito approfondito, un Corpo medico europeo, che riunisce tutti i mezzi di risposta medici pre-impegnati dagli Stati nel *pool* europeo di protezione civile. Si tratta di squadre mediche di emergenza, laboratori di bio-sicurezza mobili e risorse per l'evacuazione medica messi a disposizione da 11 Stati col supporto finanziario dell'Unione, che finora sono stati dispiegati per missioni umanitarie in Mozambico e Samoa⁶.

2.2 Strumenti di gestione dell'emergenza

Come anticipato, nonostante le carenze sotto il profilo di intervento diretto in materia di salute pubblica, l'Unione europea non manca di strumenti emergenziali. Seppur nella sua forza travolgente, infatti, la pandemia di COVID-19 non è certo la prima crisi ad essere fronteggiata a livello UE, dalla caduta delle Torri Gemelle del 2001, all'epidemia di SARS nel 2003, passando per la crisi dei debiti sovrani del 2008, e per finire con gli attentati terroristici dell'ISIS in Europa del 2016. Ognuna di queste fasi drammatiche ha messo a dura prova l'Unione, portandola ad assumere strumenti adeguati alla risoluzione di crisi future. Di particolare importanza in questo senso sono stati gli interventi legislativi adottati dopo gli attacchi terroristici di Al Qaeda a Madrid del 2004 adottati nell'ambito del Trattato di Lisbona, firmato nel dicembre 2007 e entrato in vigore nel gennaio 2009.

Nel tempo l'Unione europea si è dotata, dunque, di una serie di strumenti che consentono di intervenire nella gestione di calamità derivanti dallo scoppio di epidemie o, addirittura, di pandemie. In particolare il trattato di Lisbona ha introdotto all'articolo 6, lettera f) TFUE una competenza complementare dell'Unione europea nell'adottare azioni tese al supporto, coordinamento e integrazione dell'azione degli Stati membri *inter alia* in materia di protezione civile. In questo senso l'articolo 6, lettera f)

Series, 54 / 2019, seconda edizione, Denmark, Copenhagen (disponibile online: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK551073/>)

⁵ Al riguardo sempre utile è il rinvio al sito istituzionale “*What Europe does for me*” (disponibile online: <https://what-europe-does-for-me.eu/it/portal/2/0?area=C&txt=La-mia-salute>)

⁶ Si rinvia alla scheda informativa, Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee, (disponibile online: https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/European_Medical_Corps_it.pdf)

rappresenta norma primaria posta a base giuridica per il successivo sviluppo di un vero e proprio *corpus* normativo riconducibile nel novero della c.d. *EU Disaster Response Law*⁷ volto ad affrontare calamità o catastrofi, ovvero sia “*qualsiasi situazione che abbia o possa avere conseguenze gravi sulle persone, l’ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale*”⁸. Il pacchetto della *EU Disaster Response Law* consta principalmente di tre strumenti, che in questa sede è essenziale richiamare, seppur senza pretesa di esaustività⁹.

In primo luogo, su un piano preventivo, il “*meccanismo europeo di protezione civile*” introdotto con la Decisione 1313/2013/UE¹⁰ adottata sulla base dell’articolo 196 TFUE che stabilisce, tra l’altro, una competenza concorrente in capo all’Unione europea al fine di: (i) sostenere e completare l’azione degli Stati membri non solo a livello nazionale, ma anche a livello regionale e locale, concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l’intervento in caso di calamità naturali; (ii) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all’interno dell’Unione tra i servizi di protezione civile nazionali; (iii) e favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile. Questa norma è atta a rappresentare la base giuridica per un intervento legislativo secondo procedura legislativa ordinaria da parte del Parlamento europeo e il Consiglio, superando così la previgente normativa in forza della quale qualsiasi intervento in materia da parte dell’Unione europea doveva essere adottato ad unanimità dal Consiglio con mera consultazione del Parlamento. Inoltre, tale norma introduce un mezzo di richiesta di aiuto da parte degli Stati membri, con intervento da parte degli altri Stati su base volontaria.

Sulla base di tale meccanismo il 19 marzo la Commissione europea ha deciso di creare una scorta strategica (“rescEU”), ossia una riserva europea comune, di attrezzature mediche di emergenza quali ventilatori, maschere di protezione e forniture per laboratori per i paesi dell’UE che ne hanno bisogno¹¹. Tale scorta è finanziata al 90% dalla Commissione europea, e gestita da un centro di coordinamento della risposta alle emergenze, il c.d. *Emergency Response Coordination Centre* (“ERCC”) che gestisce la

⁷ M. Gestri, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in AA. VV. A. Guttry, M. Gestri, G. Venturini, *International Disaster Response Law*, edizione 2012, T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands

⁸ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di protezione civile, decisione 1313/2013/UE GU L 347/924, 17 dicembre 2013

⁹ Per una trattazione più approfondita si rinvia a F. Casolari, *Prime considerazioni sull’azione dell’Unione ai tempi del Coronavirus*, *Rivista Eurojust*, Fascicolo n. 1 – 2020 (disponibile online su <http://rivista.eurojus.it/>); Inoltre per un approfondimento dell’approccio integrato a livello UE si rinvia a L. Debuysere & S. Blockmans, *Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field*, in *European Foreign Affairs Review*, 24.3 /2019, p. 243–264

¹⁰ Si veda nota 8

¹¹ Si rinvia a https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_en, sottolineatura aggiunta.

distribuzione delle attrezzature per garantire che siano inviate dove sono più necessarie¹². Il meccanismo europeo di protezione civile, come si vedrà, ha trovato applicazione anche nelle operazioni di assistenza e di rimpatrio consolare dei cittadini dell'UE in tutto il mondo.

In secondo luogo, su un diverso piano, volto all'intervento attivo nell'arginare la crisi in atto, l'articolo 222, paragrafo 1 TFUE prevede una clausola di solidarietà in forza della quale l'Unione europea è giuridicamente obbligata a supportare qualsiasi Stato membro che sia vittima di un attacco terroristico o di una calamità naturale, nel caso in cui lo Stato membro ne faccia richiesta. La norma prevede, infatti, che *“l'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale [...]”*¹³. Sulla base della norma in esame, quindi, gli Stati membri sono obbligati ad intervenire a supporto dello Stato membro che ne faccia richiesta adottando le misure più appropriate¹⁴. Ad oggi la norma non è stata mai invocata dagli Stati membri, nemmeno a seguito degli attacchi terroristici del 2016, che pur l'avrebbero giustificata. Tuttavia, pur in mancanza di un obbligo giuridico in questo senso, numerosi sono stati i gesti di solidarietà all'interno dell'Unione europea: la Francia ha donato 1 milione di mascherine all'Italia, e la Germania ha inviato 7 tonnellate di forniture mediche (tra cui ventilatori e maschere anestetiche) in Italia, e accolto 100 pazienti italiani in terapia intensiva, solo per nominarne qualcuno¹⁵.

Infine, la decisione 1082/2013/UE¹⁶ introduce una disciplina in materia di grave minaccia alla salute, in materia di sorveglianza epidemiologica, monitoraggio, allarme rapido e lotta contro le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, compresa la pianificazione della preparazione e della risposta in relazione a tali attività, allo scopo di coordinare e integrare

¹² Si rinvia a https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/crisis-management_it.

¹³ A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio. Le modalità di attuazione della presente clausola di solidarietà da parte dell'Unione sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione europea e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

¹⁴ Dichiarazione n. 37 sull'articolo 222 TFUE, secondo la quale *“Fatte salve le misure adottate dall'Unione per assolvere agli obblighi di solidarietà nei confronti di uno Stato membro che sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, si intende che nessuna delle disposizioni dell'articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione”*.

¹⁵ Per un aggiornamento completo e costante delle iniziative di solidarietà tra Stati membri si rinvia a *“Coronavirus: solidarietà europea in azione”* (disponibile online: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_it).

¹⁶ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE, decisione n. 1082/2013/UE, GU L 293/1, 5 novembre 2013

le politiche nazionali. La base giuridica è fornita dall'articolo 168, paragrafo 5 TFEU, il quale nell'ambito della parte terza del TFUE intitolato "*Salute, politiche e azioni interne dell'Unione*" stabilisce una serie di strumenti anche di tipo legislativo e di intervento con particolare riferimento a situazione di grave pericolo per la salute pubblica, i c.d. "*grandi flagelli*".

In particolare, la norma concede un ampio margine di manovra alla Commissione europea che, sempre in stretto contatto con gli Stati membri, può assumere "*ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi delle migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici*". Il Parlamento europeo, dal canto suo, è pienamente informato e congiuntamente con il Consiglio "*deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni*" può adottare "*misure di incentivazione [...] per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera, misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero*". Infine, giova rammentare che il Consiglio può altresì adottare raccomandazioni su proposta della Commissione.

3. Proteggere l'Europa: interventi nell'ambito del mercato interno

3.1 Interventi attraverso le libertà fondamentali

Oltre agli strumenti sinora richiamati, è utile rilevare come le disposizioni relative al mercato interno dell'Unione europea, fondato sulle quattro libertà fondamentali come sancite nei Trattati, si stiano rilevando di estrema utilità nel contesto dell'attuale crisi sanitaria legata alla pandemia di COVID-19 al fine di supportare gli Stati membri, assicurando efficienza, sinergie e soprattutto solidarietà all'interno dell'Unione.

a) La libera circolazione delle merci

Dal punto di vista della libera circolazione delle merci, storicamente lo strumento principe per la realizzazione del mercato interno, è necessario rilevare come a seguito dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia di COVID-19 si è assistito a svariate iniziative di stampo protezionista da parte di alcuni Stati membri. Tali restrizioni alle esportazioni, riguardanti essenzialmente mascherine, respiratori e altri dispositivi di protezione individuale, appaiono palesemente contrarie al divieto di restrizioni quantitative all'esportazione e di misure di effetto equivalente sancito all'articolo 35 TFUE. Sulla base dell'articolo 36 TFUE, gli Stati membri possono adottare divieti o restrizioni per motivi legati alla tutela della salute e della vita delle persone. Cionondimeno, tali eventuali misure – autentiche deroghe al divieto di cui all'articolo 35 TFUE – sono interpretate in modo assai restrittivo nella giurisprudenza della Corte e devono pertanto rispettare

i principi di necessità, adeguatezza e proporzionalità per essere considerate legittime¹⁷. Da questo punto di vista, dei divieti *tout court* alle esportazioni senza un ambito di applicazione chiaramente individuato, una motivazione ragionevole e una durata limitata saranno facilmente considerati come sproporzionati e pertanto vietati, e soggetti – laddove non rimossi – ad apposite procedure di infrazione su iniziativa della Commissione.

La Commissione europea si è pertanto attivata per richiedere una correzione urgente dei più di 1300 divieti e restrizioni adottate dagli Stati membri negli scorsi mesi, che sono in ogni caso in corso di valutazione da parte dei servizi competenti della Commissione medesima¹⁸. A tale riguardo sussiste infatti per gli Stati membri un obbligo di comunicare le misure nazionali che intendono adottare al fine di garantire uno scambio di informazioni e un coordinamento efficaci all'interno dell'Unione. Allo scopo di fornire una guida utile alle autorità nazionali, la Commissione ha inoltre pubblicato degli orientamenti per le misure di gestione delle frontiere per proteggere la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali¹⁹. In tali orientamenti si sottolinea quanto il mercato interno per i dispositivi medici e di protezione individuale risulti fortemente integrato, così come le rispettive filiere e reti di distribuzione²⁰.

Infine, merita di essere segnalata anche l'adozione da parte della Commissione europea di un regolamento di esecuzione del regolamento (UE) 2015/479 relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni²¹. Tale atto di esecuzione mira in sostanza a limitare a casi eccezionali (autorizzati dai singoli Stati membri) l'esportazione al di fuori del territorio dell'Unione di materiale di protezione individuale, individuando una serie di prodotti specifici nell'Allegato I. Il divieto è valido inizialmente per un periodo di sei settimane, con possibilità di proroga o modifica. Nel diritto del commercio internazionale, tali restrizioni alle esportazioni risultano

¹⁷ Vedi, *ex multis*, la sentenza del 15 luglio 1982, Commissione europea/Regno Unito, C-40/82, EU:C:1982:285 e la sentenza dell'8 febbraio 1983, Commissione/Regno Unito, C-124/81, EU:C:1983:30

¹⁸ La Commissione europea ha fin da subito chiarito che dei divieti alle esportazioni sono ingiustificati dal momento che non garantiscono che i beni in questione siano disponibili per coloro che più ne hanno bisogno all'interno del territorio dello Stato membro coinvolto. Vedi Commissione europea, comunicazione su una risposta economica coordinata alla pandemia di Covid-19, 13 marzo 2020 (disponibile online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf)

¹⁹ Commissione europea, Orientamenti per le misure di gestione delle frontiere per proteggere la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, 16 marzo 2020 (disponibili online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf)

²⁰ Orientamenti per le misure di gestione delle frontiere per proteggere la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, paragrafi 6-7.

²¹ Regolamento d'Esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione europea del 19 Marzo 2020 recante modifica del Regolamento d'Esecuzione (UE) 2020/402 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, GU L 771, 15.3.2020, p. 1

vietate ai sensi dell'articolo XI, paragrafo 1 del GATT 1994. Nel caso di specie, l'eccezione di cui al paragrafo 2(a) di questa disposizione entra in gioco, facendo riferimento alla possibilità di introdurre restrizioni per impedire la carenza di generi alimentari o altri prodotti essenziali per il membro interessato dell'Organizzazione mondiale del commercio (in questo caso, l'Unione europea, membro dal 1° gennaio 1995).

In questo contesto, oltre alla richiamata misura emergenziale del *rescEU*, è interessante evidenziare l'avviamento da parte della Commissione europea di una procedura di appalto svolta congiuntamente, in modo accelerato e condiviso a livello di 26 Stati membri, al fine di permettere l'acquisto delle forniture mediche necessarie da parte della stessa Unione Europea. Si tratta dell'attuazione del c.d. *Joint Procurement Agreement* che ha permesso l'indizione, ad oggi, di quattro gare d'appalto tutte con esito positivo in termini di compatibilità delle offerte e rapidità nella predisposizione delle forniture²².

b) *La libera circolazione delle persone*

Per quanto riguarda la libera circolazione delle persone, con una comunicazione del 16 marzo 2020 la Commissione europea ha raccomandato al Consiglio europeo, e in particolare agli Stati membri parte dello spazio Schengen, di restringere temporaneamente i viaggi non essenziali dai Paesi terzi verso l'Unione europea²³. La Commissione ha parimenti suggerito agli Stati interessati di disincentivare i viaggi dei propri cittadini e residenti di lungo termine al di fuori dei propri territori. Allo stesso tempo, la Commissione europea ha proposto i suddetti orientamenti per le misure di gestione delle frontiere. Entrambi gli atti sono stati approvati dal Consiglio europeo il 18 marzo 2020.

Tale restrizione ha una durata temporanea di 30 giorni e non si applica ai cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione e degli Stati associati allo spazio Schengen (ovverosia Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) che si trovino al di fuori del territorio dell'Unione e intendano tornare verso i rispettivi paesi di origine. Beneficiano di tale esenzione anche i cittadini di Paesi terzi che abbiano lo *status* di residenti di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109/CE, così come una serie di categorie specificamente elencate (ad esempio, personale medico e sanitario, corpo diplomatico, lavoratori transfrontalieri, ecc.).

²² Si rinvia alla pagine informative relativa alla procedura di aggiudicazione congiunta di contromisure mediche (disponibile online: https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/joint_procurement_it) e al testo del procedimento (disponibile online: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/jpa_agreement_medicalcountermeasures_en.pdf)

²³ Comunicazione della Commissione europea, comunicazione Covid-19: restrizione temporanea a viaggi non essenziali verso l'Unione europea, 16 marzo 2020 (disponibile online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-115-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>)

Una tale eccezionale misura coordinata rispetto alle frontiere esterne dovrebbe scoraggiare il mantenimento di eventuali controlli alle frontiere interne, che rischiano di avere un impatto serio e grave sul funzionamento del mercato interno, caratterizzato da un alto livello di integrazione e dal transito quotidiano di milioni di persone. La raccomandazione della Commissione ha infatti posto l'accento sulla necessità di applicare in modo restrittivo tali controlli eccezionali alle frontiere interne dello spazio Schengen, introdotte da numerosi Stati membri ai sensi dell'articolo 28 del Codice frontiere Schengen²⁴. Tale articolo prevede infatti una procedura specifica per ripristinare i controlli alle frontiere in casi che richiedono un'azione immediata, facendo riferimento a minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro. L'adozione di tali misure deve essere adeguatamente motivata e contestualmente comunicata alla Commissione e agli altri Stati membri. Lo Stato membro interessato, in casi specifici e giustificati, può prorogare il periodo iniziale di dieci giorni tramite estensioni per periodi rinnovabili non superiori a venti giorni fino a un massimo di due mesi. Ogni valutazione è da effettuarsi alla luce dei principi cardine di necessità e proporzionalità.

Inoltre, è utile rilevare come sempre nell'ambito del più volte richiamato meccanismo europeo di protezione civile il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze ("ERCC") coordina tutte le azioni con il SEAE e con gli Stati membri nelle capitali dell'Unione europea, cofinanziando fino al 75% dei costi di trasporto. Ad oggi, e dall'inizio della pandemia di COVID-19, il meccanismo europeo di protezione civile ha agevolato il rimpatrio in Europa di oltre 20.000 cittadini dell'UE da Wuhan, Giappone, Oakland, Marocco, Tunisia, Georgia, Filippine e Capo Verde²⁵.

3.2 Interventi su alcuni settori particolarmente colpiti. Il caso dell'aviazione civile

Un cenno merita anche l'intervento della Commissione in un settore fortemente colpito dall'attuale crisi sanitaria, ossia l'aviazione civile. Tutti gli operatori del settore si sono infatti trovati a gestire da un lato un elevato numero di richieste di rimborso e dall'altro lato, si sono visti costretti a cancellare molti voli previsti dato il drastico calo nella domanda.

Al fine di arginare i danni economici, la Commissione ha pertanto proposto una sospensione della cosiddetta regola "*use-it-or-lose-it*", prevista dagli

²⁴ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 77 1, 23.3.2016, p.1

²⁵ Si rinvia alla pagina informativa della Direzione Generale Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO) (disponibile online: https://ec.europa.eu/echo/news/coronavirus-new-round-repatriations-eu-citizens-civil-protection-mechanism_en)

articoli 8, paragrafo 2 e 10 del regolamento (CEE) n. 95/93²⁶, la quale impone a un vettore aereo di utilizzare almeno l'80% delle bande orarie assegnategli in un determinato periodo dell'anno al fine di poter mantenere il diritto di utilizzare tale medesime bande orarie durante il periodo corrispondente dell'anno successivo.

La modifica proposta dalla Commissione europea è stata trattata in modo urgente dai colegislatori tramite procedura scritta e il regolamento 2020/459²⁷ è entrato in vigore il 1° aprile 2020. In particolare, il nuovo articolo 10bis implica la sospensione (almeno) fino al 24 ottobre 2020 della regola “*use-it-or-lose-it*” con specifico riferimento alla situazione creatasi per l'impatto globale della pandemia di COVID-19. La sospensione ha efficacia retroattiva dal 23 gennaio al 29 febbraio 2020 per quanto riguarda i voli operati tra l'Unione europea e la Cina o Hong Kong. Inoltre, il nuovo articolo 12bis introduce una delega alla Commissione europea al fine di poter eventualmente prorogare la sospensione della regola tramite atto delegato oltre il 24 ottobre 2020. La Commissione europea è tenuta inoltre a presentare una relazione ai colegislatori sul 15 settembre 2020 sull'applicazione della sospensione in seguito al monitoraggio continuo della situazione, in coordinamento con Eurocontrol (organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea).

Tale modifica è certamente da accogliere con favore e rappresenta un esempio di un *iter* legislativo rapido, coordinato ed efficace tra le tre istituzioni dell'Unione in tempo di emergenza. Dal punto di vista tecnico e istituzionale, la possibilità per la Commissione europea di adottare atti delegati al fine di prorogare la sospensione assicurerà infatti un intervento tempestivo della Commissione europea in caso di necessità e allo stesso tempo un controllo da parte del Parlamento e del Consiglio sull'opportunità di una tale eventuale proroga.

3.2 Interventi in materia di politica della concorrenza

In prospettiva microeconomica la politica in materia di concorrenza nell'ambito del mercato interno si presta ad essere parzialmente piegata a supporto delle imprese, attraverso una maggiore flessibilità nel controllo degli aiuti di Stato, articolo 107 TFUE, e delle intese restrittive della concorrenza, articolo 101 TFUE.

Sotto il primo profilo, com'è noto, la disciplina in materia di aiuti di Stato rappresenta importante strumento di intervento in mano alla Direzione Generale della Concorrenza della Commissione europea, ed è finalizzato ad

²⁶ Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, GU L 14, 22.1.1993, p.1.

²⁷ Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, GU L 99, 31.3.2020, p. 1.

evitare che, attraverso aiuti economici gli Stati possano intervenire nel funzionamento del mercato e falsare la libera concorrenza. A questo scopo ogni qualvolta sia imputabile allo Stato una risorsa che comporti l'emergere di un vantaggio (finanziario o economico) a favore di un'impresa che non lo potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, con conseguente pregiudizio alla concorrenza e al commercio tra gli Stati membri, la Commissione europea può intervenire.

Tali aiuti sono vietati salvo una serie di clausole di salvaguardia. In particolare, per quel che interessa in questa sede, due sono gli strumenti di flessibilità previsti a favore degli Stati membri. Innanzitutto, di particolare importanza è il comma 2 lettera b) dell'articolo 107 TFUE, il quale prevede la compatibilità *iuris et de iure* con il mercato interno degli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali. In questo senso la norma consente agli Stati membri di compensare le imprese per danni arrecati da eventi straordinari, anche adottando misure nei settori dei trasporti aerei e del turismo.

Inoltre, il comma 3 lettera e) dell'articolo 107 TFUE introduce una clausola di flessibilità che prevede che possono considerarsi compatibili con il mercato interno *“le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione europea”*. In applicazione di tale disposizione, la Commissione europea ha adottato alcune disposizioni urgenti e provvisorie per consentire agli Stati membri di avvalersi pienamente di tale flessibilità al fine di sostenere l'economia. Tale clausola di flessibilità ai fini dell'adozione di un quadro temporaneo era stata invocata prima di oggi solo durante la crisi finanziaria nel 2008²⁸.

Nello specifico in forza del quadro temporaneo adottato lo scorso 20 marzo²⁹ gli Stati membri possono concedere cinque tipi di aiuti: (i) sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali selettive e acconti – con il tetto di 800 000 euro per ciascuna impresa – alle imprese che devono far fronte a urgenti esigenze in materia di liquidità; (ii) garanzie di Stato per prestiti bancari contratti dalle imprese per permettere alle banche di continuare ad erogare prestiti ai clienti commerciali che ne hanno bisogno; (iii) prestiti pubblici agevolati alle imprese con tassi di interesse favorevoli alle imprese al fine di coprire il fabbisogno immediato di capitale di esercizio e per gli investimenti; (iv) garanzie per le banche che veicolano gli aiuti di Stato all'economia reale, sfruttando le capacità di prestito esistenti delle banche e utilizzandole come canale di sostegno alle piccole e medie imprese (“PMI”); infine (v) assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

²⁸ Comunicazione della Commissione — Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica (2009/C 83/01), GU C83/1, 7.4.2009

²⁹ Comunicazione della Commissione — Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01), GU C 91/I 1, 20.3.2020

Tale quadro temporaneo è volto a perseguire un duplice obiettivo. Da una parte consentire agli Stati membri di agire in modo rapido ed efficace per sostenere i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, che incontrino difficoltà economiche a causa dell'epidemia di COVID-19. Dall'altra, individuare una casistica concreta di aiuti ricadenti nel quadro temporaneo al fine di guardare ogni misura di supporto adottata dagli Stati membri nell'ottica di un quadro di insieme che tenga a mente una prospettiva futura. In questo senso la preoccupazione principale, come riecheggia nelle parole di Margrethe Vestager, Vicepresidente esecutiva, responsabile della politica di concorrenza³⁰ è quella di evitare che *“questo supporto per le imprese di uno Stato membro, leda l'unità di cui l'Europa ha bisogno, un'unità che ci permetterà di superare questa crisi”*. In questo senso la Vicepresidente esecutiva Vestager afferma che *“dobbiamo essere in grado di fare affidamento sul mercato unico europeo, per aiutare la nostra economia a superare l'epidemia e riprendersi con forza dopo”*.

Diverse sono state le notifiche ad oggi presentate da diversi Stati membri e approvate dalla Commissione europea nel corso delle 48 ore seguenti, al fine di assicurare massima celerità nella procedura³¹.

Più peculiare è il secondo aspetto, ossia quello concernente le intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 101 TFUE, che sono incompatibili con il mercato interno, e quindi vietate, se possono pregiudicare il commercio tra Stati membri e se hanno per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno medesimo. In quest'ambito è intervenuta una comunicazione della Rete europea della concorrenza (c.d. *European Competition Network* o “ECN”, gruppo informale che riunisce le varie autorità antitrust nazionali dell'Unione europea e la Commissione europea)³² il quale ha chiarito una serie di aspetti.

Da una parte, l'ECN ha inteso ribadire con forza la necessità di mantenere saldi i principi in materia di diritto della concorrenza. Gli obiettivi di tutela della concorrenza, infatti, non devono venir disconosciuti in una fase in cui le imprese, e l'economia in generale, versano in uno stato di profonda crisi.

³⁰ Discorso del Vice presidente esecutivo Margrethe Vestager del riguardo aiuti di stato e misure tese ad affrontare l'impatto economico sullo Stato del COVID-19, del 13 marzo 2020, Bruxelles, (disponibile online https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_467)

³¹ La Commissione europea ha approvato un regime italiano di aiuti pari a 50 milioni di EUR per sostenere la produzione e la fornitura di dispositivi medici, come i ventilatori, e di dispositivi di protezione individuale, come mascherine, occhiali, camici e tute di sicurezza, https://ec.europa.eu/italy/news/20200322_Covid19_commissione_Ue_approva_regime_it_aliano_da_50milioni_per_produire_dispositivi_medici_it

³² Comunicazione congiunta del *European Competition Network* (ECN) su l'applicazione del diritto della concorrenza durante la crisi del Corona virus, 23 marzo 2020, (disponibile online: https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf)

In questo senso, le autorità non esiteranno ad intervenire nel caso in cui si dovessero verificare rialzamenti anomali dei prezzi di beni di prima necessità (quali mascherine protettive, gel disinfettanti) o nel caso in cui alcune imprese approfittino della situazione per concludere intese anticoncorrenziali e non benefiche per il mercato, o per porre in essere abusi di posizione dominante. Viene inoltre ribadita la possibilità per i produttori di fissare un prezzo massimo di rivendita dei beni utili per evitare prezzi ingiustificatamente alti a livello distributivo.

D'altro canto, le autorità hanno espresso una certa apertura, prevedendo la possibilità di esenzione per gli accordi necessari e temporanei compiuti tra imprese e volti al sostegno alla fornitura ed equa distribuzione di beni durante lo stato di crisi legato alla pandemia di COVID-19, e che altrimenti sarebbero vietati sotto l'egida della disciplina concorrenziale. Si legge nella comunicazione infatti che “[national antitrust authorities] *will not actively intervene against necessary and temporary measures put in place in order to avoid a shortage of supply*”³³.

4. Rilanciare l'Europa: interventi in materia monetaria, fiscale ed economica

Quanto sinora evidenziato merita di essere integrato con quello che è il dibattito sulla ricostruzione dopo la crisi emerso nelle ultime settimane. Gli scenari bellici di quarantena (se non di coprifuoco) che contraddistinguono il mondo in generale, e l'Europa in particolare, richiedono la predisposizione di un nuovo “*Piano Marshall*” – come suggestivamente definito dalla Presidente von der Leyen negli scorsi giorni³⁴ – che possa rilanciare un continente che si è dotato di una serie di importanti strumenti in seguito alla crisi della zona euro dello scorso decennio, ma molto probabilmente necessita di ulteriori passi avanti per superare l'attuale sfida dalle dimensioni senza precedenti. Questa volta come mai prima, le istituzioni dell'Unione europea e l'insieme dei suoi Stati membri dovranno dimostrare di essere davvero pronti a “*fare tutto il possibile*” per delineare un futuro comune e roseo per tutti i loro cittadini.

Il Consiglio europeo del 26 marzo 2020, chiamato a dare una prima risposta sul punto, si è concluso senza alcuna soluzione definitiva. Questo a causa del divario apparentemente incolmabile tra gli Stati membri del sud, che invocano lo sviluppo di strumenti di debito comune “innovativi” per affrontare l'attuale crisi sanitaria visto lo choc di tipo simmetrico su tutte le economie degli Stati membri, e quelli del nord, favorevoli essenzialmente all'impiego del Meccanismo europeo di stabilità (“MES”), eventualmente con una versione alleggerita delle restrittive condizionalità da applicare per l'attivazione delle sue linee di credito.

³³ *Idem*

³⁴ “*Così ripartirà la nostra Europa*”: editoriale della presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, 4 aprile 2020 (disponibile online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/AC_20_602)

I principali attori istituzionali dell'Unione europea che hanno la missione, ma soprattutto la responsabilità in questo frangente, di rilanciare l'economia europea a seguito della pesante recessione dell'anno in corso sono la Banca centrale europea ("BCE"), la Banca europea degli investimenti ("BEI"), il Consiglio dell'Unione europea nella sua formazione "Economia e finanza" ("ECOFIN") e l'Eurogruppo, organo informale che riunisce i ministri dei paesi della zona euro per discutere di questioni legate all'euro.

Si discute inoltre sempre di più in queste settimane del ruolo che potrebbe svolgere nel contesto della risposta alla presente crisi il Meccanismo europeo di stabilità o Fondo salva-Stati, organizzazione internazionale a carattere regionale attiva dal 2012, istituita mediante un trattato intergovernativo e nata come fondo finanziario europeo per la stabilità finanziaria della zona euro. Il presente contributo affronta solamente in modo tangenziale nelle proprie conclusioni il ruolo e la funzione che potrebbe essere ricoperta dal MES alla luce del testo emerso il 9 aprile 2020 come relazione della riunione dell'Eurogruppo volta a proporre iniziative per la risposta economica alla crisi legata alla pandemia di COVID-19³⁵.

4.1 Politica monetaria: il ruolo e le iniziative della BCE

Il Consiglio direttivo della BCE ha annunciato il 18 marzo 2020 un programma di acquisto per l'emergenza pandemica ("PEPP") da 750 miliardi di euro. Il PEPP è stato formalmente adottato con la decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea³⁶. Gli acquisti ai sensi del PEPP verranno effettuati dalla BCE fino alla fine del 2020 (ma potenzialmente anche in seguito) e saranno condotti in modo flessibile, potendo comprendere un'ampia gamma di titoli pubblici e privati, secondo specifici criteri di ammissibilità. Contestualmente, la BCE ha deciso di acquistare carte commerciali di adeguata qualità creditizia e di espandere la gamma della attività ammissibili come garanzia nelle proprie operazioni di rifinanziamento.

Con riferimento all'ambito di applicazione del PEPP, giova menzionare l'articolo 4 della decisione 2020/4040 sugli importi degli acquisti, che permette alla BCE di agire nella misura ritenuta necessaria e proporzionata a contrastare le minacce poste dalle straordinarie condizioni economiche e di mercato alla capacità del Sistema europeo delle banche centrali ("SEBC") di assolvere il proprio mandato. In particolare, la BCE ha deciso che i

³⁵ Eurogruppo, Comunicato stampa "*Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*", 9 aprile 2020 (disponibile online: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>)

³⁶ Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), GU L 91, 25.3.2020, p. 1

tradizionali limiti al programma di acquisto di attività (c.d. *asset purchase programme*, “APP”)³⁷ non si applicheranno alle quote ai fini del PEPP. Si tratta di una decisione assai audace, presa proprio per l’eccezionalità della presente situazione emergenziale.

Sommando ai 750 miliardi di euro del PEPP, il programma di allentamento monetario noto come “*quantitative easing*” o QE (lanciato nel 2015 dall’allora Presidente della BCE Mario Draghi) e dal valore di 20 miliardi di euro al mese, e i 120 miliardi di euro precedentemente messi a disposizione dal Consiglio direttivo il 12 marzo 2020, si ottiene un totale di oltre mille miliardi per il 2020. In sostanza, tramite tale ingente programma straordinario di acquisti da parte della BCE, gli Stati membri e le imprese possono contare su un acquirente dei loro strumenti di debito alternativo al mercato, che per lo stesso tipo di rischio verosimilmente richiederebbe interessi assai più alti. Tutto ciò dovrebbe avere l’effetto di salvaguardare la liquidità nella zona euro e così sostenere l’integrità dell’unione monetaria “*a qualunque costo*”.

Tali iniziative senza precedenti devono essere lette alla luce della funzione che la Banca centrale, in quanto istituzione dell’Unione europea, è chiamata a svolgere sulla base del diritto primario dell’Unione. L’art. 127, paragrafo 1 TFUE assegna infatti alla BCE e al SEBC una missione tanto precisa quanto soggetta a libera interpretazione, ossia di perseguire la stabilità dei prezzi. Trattasi dell’obiettivo cardine in materia di politica monetaria (richiamato innanzitutto all’art. 119 TFUE, norma introduttiva del capitolo dedicato), che è stato quantificato in un livello di inflazione annuo prossimo, ma inferiore, al 2%. D’altro canto, l’art. 123 TFUE è chiaro nel vietare alla BCE e alle banche centrali nazionali di concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, così come di acquistare direttamente presso gli Stati membri dei titoli di debito.

La Corte di giustizia è intervenuta, in seguito a due rinvii pregiudiziali effettuati dalla Corte costituzionale federale tedesca nelle cause *Gauweiler*³⁸ e *Weiss*³⁹, per giudicare la validità delle misure non convenzionali adottate dalla BCE nello scorso decennio, ossia l’OMT (“*outright monetary transactions*”) e il succitato QE, alla luce dei limiti del mandato della BCE così come definito dai Trattati. In entrambi i casi i giudici hanno ritenuto valide le decisioni della BCE che hanno adottato i relativi programmi non convenzionali, considerando che gli acquisti di titoli di Stato si giustificavano in quanto proporzionali, volti a garantire l’unicità della politica monetaria e a perseguire la stabilità dei prezzi, nonostante entrambi producessero effetti indiretti sulla politica fiscale degli Stati membri,

³⁷ Il riferimento è ai limiti previsti dall’articolo 5 della decisione (UE) 2020/188 della Banca centrale europea, ossia i limiti agli acquisti del programma di *quantitative easing* (25% all’acquisto dei titoli per ogni emissione, e 50% al massimo di acquisto del debito pubblico di un singolo paese emittente)

³⁸ Sentenza del 16 giugno 2015, *Gauweiler*, C-62/14, EU:C:2015:400

³⁹ Sentenza dell’11 dicembre 2018, *Weiss*, C-493/17, EU:C:2018:1000

quest'ultimi non risultandone affatto incentivati ad adottare comportamenti di azzardo morale.

Relativamente all'articolo 123 TFUE, la Corte ha in particolare chiarito nella causa *Guauweiler* che esso “*vieta qualsiasi assistenza finanziaria del [Sistema europeo delle banche centrali] ad uno Stato membro [...] senza per questo escludere, in maniera generale, la facoltà, per il [Sistema europeo delle banche centrali], di riacquistare, presso i creditori di tale Stato, titoli in precedenza emessi da quest'ultimo*” (paragrafo 95). Cionondimeno, deve ritenersi in ogni caso esclusa la possibilità di un intervento su mercati secondari che abbia effetto equivalente a un acquisto diretto di titoli del debito pubblico presso autorità e organismi pubblici degli Stati membri (paragrafo 97).

Per quanto il PEPP si riveli effettivamente un programma ben più esteso (anzi, potenzialmente illimitato) rispetto ai suoi predecessori OMT e QE, pare ragionevole considerare che la sua legalità non verrà messa in discussione dalla Corte di giustizia dato che, dall'analisi della decisione 2020/440 della BCE e alla luce della situazione di emergenza straordinaria, non sembra che il divieto di facilitazione creditizia sia stato aggirato, e che il principio di proporzionalità sia stato invece rispettato. Inoltre, il PEPP non sembra poter in qualche modo incentivare gli Stati membri a perseguire comportamenti di azzardo morale o comunque a non perseguire sane politiche di bilancio⁴⁰.

4.2 Patto di stabilità e di crescita: la clausola di salvaguardia generale

Il tanto discusso Patto di stabilità e crescita (“Patto”) è fondato giuridicamente sugli articoli 121 (sorveglianza multilaterale) e 126 (procedura per i disavanzi eccessivi) del TFUE. Formalmente, il Patto è costituito da una risoluzione del Consiglio europeo⁴¹ e da due regolamenti del Consiglio del 1997 che ne precisano gli aspetti tecnici⁴². In seguito alla crisi economia e finanziari, i regolamenti sono stati modificati tra il 2011 e il 2012 tramite otto regolamenti (il “*Six-Pack*”, che ha introdotto un sistema per monitorare le politiche economiche in maniera più ampia e il “*Two-Pack*”, un nuovo ciclo di monitoraggio per l'area dell'euro) e un trattato internazionale sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (c.d. “*Fiscal Compact*”), che introduce disposizioni fiscali più stringenti del Patto di stabilità e crescita.

⁴⁰ Vedi in particolare i considerando 3, 4, 8-10 della decisione 2020/440

⁴¹ Risoluzione del Consiglio Europeo relativa al Patto di stabilità e di crescita, GU C 236, 2.8.1997, p. 1

⁴² Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, GU L 209, 2.8.1997, p. 1 e Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, GU L 209 del 2.8.1997, p. 6

Il Patto come modificato fornisce i principali strumenti per la vigilanza delle politiche di bilancio degli Stati membri (aspetto preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (aspetto correttivo). Con l'introduzione di una specifica "*clausola di salvaguardia generale*" nel 2011 gli Stati membri hanno inteso introdurre uno speciale "*freno di emergenza*" alle regole vincolanti in materia di finanze pubbliche e di bilancio. La clausola di salvaguardia generale, prevista agli articoli 5, paragrafo 1 e 9, paragrafo 1 del regolamento CE n. 1466/97 va a beneficio di tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica dell'eurozona o dell'Unione nel suo complesso.

In particolare, l'attivazione della clausola di salvaguardia generale, mai avvenuta fino ad oggi, mira ad aiutare gli Stati membri, consentendo loro di perseguire una politica di bilancio che faciliti l'attuazione di tutte le misure necessarie per affrontare adeguatamente la crisi, pur rimanendo nel quadro normativo del Patto di stabilità e crescita. Tale flessibilità si aggiunge alla flessibilità prevista in caso di circostanze eccezionali che permettono un discostamento dalle regole generali tramite la clausola relativa agli "*eventi inconsueti*", che può essere attivata quando un evento straordinario e fuori dal controllo di uno o più Stati membri ha un forte impatto sulla situazione finanziaria pubblica di tale o tali Stati.

La Commissione europea ha proposto l'attivazione di entrambe le clausole nel contesto della presente crisi sanitaria e il Consiglio ha approvato tale proposta⁴³. Per quanto riguarda l'aspetto preventivo del Patto, ciò permetterà una deviazione dall'obiettivo di bilancio a medio termine o dal percorso di aggiustamento appropriato verso tale obiettivo, sia durante la valutazione che durante l'attuazione dei programmi di stabilità o di convergenza. In particolare, i già richiamati articoli 5, paragrafo 1 e 9, paragrafo 1, del regolamento 1466/97 stabiliscono che "*in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa*".

Per quanto riguarda invece l'aspetto correttivo del Patto, la clausola consentirà invece una proroga del termine per la correzione dei disavanzi eccessivi da parte degli Stati membri nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi, a condizione che tali Stati membri adottino misure efficaci come raccomandato dal Consiglio. In particolare, l'articolo 3, paragrafo 5, e l'articolo 5, paragrafo 2 del regolamento 1466/97 stabiliscono che, in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera

⁴³ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 finale, 20 marzo 2020 (accessibile online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/IT/COM-2020-123-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>)

Unione, il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione europea, di adottare una traiettoria di bilancio rivista.

La clausola di salvaguardia generale non sospende evidentemente le procedure del Patto, ma permette alla Commissione europea e al Consiglio di assumere le misure necessarie di coordinamento nel quadro del Patto medesimo. La sua attivazione rappresenta la massima flessibilità possibile in conformità al Patto ed è un passo tanto radicale quanto importante e tempestivo per il rilancio dell'economia europea. In pratica, a tutti gli Stati membri viene concesso di effettuare tutta la spesa pubblica ritenuta necessaria per alleviare gli effetti della crisi legata alla pandemia di COVID-19.

Tuttavia, la situazione dei bilanci degli Stati membri – vista la natura asimmetrica dell'unione economica monetaria della zona euro così come attualmente strutturata – è profondamente divergente e, di conseguenza, le capacità economico-finanziarie di cui ciascun governo nazionale è dotato per far fronte alla crisi risultano altrettanto differenti. Ciò implica la necessità di mobilitare ulteriori risorse e delineare interventi aggiuntivi (e innovativi) al fine di assicurare un'auspicabile reazione fiscale collettiva, solida e efficace dell'intera zona euro.

4.3 Interventi mirati in campo socio-economico: la mobilitazione dei fondi strutturali, l'iniziativa SURE

Diversi sono i fondi strutturali pre-esistenti che sono stati negli ultimi giorni riadattati e modificati al fine di rispondere all'emergenza legata alla pandemia di COVID-19 in maniera celere ed efficace.

Innanzitutto, al fine di assicurare una mobilitazione rapida e mirata di fondi per affrontare le conseguenze della pandemia di COVID-19, la Commissione ha proposto il 13 marzo 2020 una "*Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus*" (c.d. *Corona Response Investment Initiative*, "CRII"). Con tale iniziativa la Commissione europea intende garantire la possibilità che 37 miliardi di euro di fondi di coesione possano essere utilizzati in modo rapido e efficace dagli Stati membri nel contesto dell'attuale crisi sanitaria. Il relativo regolamento è stato adottato il 30 marzo 2020 ed è entrato in vigore il 1° aprile 2020⁴⁴.

La proposta della Commissione europea, trattata in modo urgente dal Consiglio e dal Parlamento, ha previsto delle modifiche mirate di alcune disposizioni di quattro regolamenti cardine nella gestione dei fondi dell'Unione all'interno del quadro finanziario pluriennale ("QFP") 2014-

⁴⁴ Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus), GU L 99, 31.3.2020, p. 5

2020, ossia il regolamento (UE) n. 1301/2013 sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei e il regolamento e il regolamento (UE) n. 508/2014 sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

In generale, i regolamenti così come modificati introducono la nozione di “*crisi sanitaria pubblica*” all’interno dei suddetti regolamenti e permettono pertanto un’estensione significativa dell’ambito di applicazione del sostegno dei fondi strutturali. Non solo. Tali modifiche introducono la possibilità per gli Stati membri di immettere liquidità in modo immediato a beneficio delle imprese e la garanzia di una notevole flessibilità e semplicità nella modifica dei programmi e nel trasferimento dei fondi a beneficio dei territori con maggiore necessità.

Si osserva che il 2 aprile 2020 la Commissione europea ha proposto un secondo pacchetto di misure (il c.d. “CRII+”), che si propone, *inter alia*, di consentire la mobilitazione di tutti i fondi non impegnati dei tre fondi della politica di coesione, ovverosia il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione, al fine di affrontare gli effetti della crisi sanitaria pubblica. Inoltre, con questo secondo pacchetto la Commissione europea propone di semplificare gli oneri amministrativi e abbandonare i requisiti di cofinanziamento, dal momento che gli Stati membri stanno già utilizzando tutti i mezzi disponibili per combattere la crisi.

Inoltre, il regolamento n. 2012/2002 del Consiglio, dell’11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell’Unione europea (c.d. “FSUE”), è stato integrato dal regolamento 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, che ne estende in modo permanente l’ambito di applicazione alle gravi emergenze di sanità pubblica e per definire gli interventi specifici ammissibili al finanziamento. In via generale, il FSUE permette all’UE di fornire un efficace sostegno a uno Stato membro o a un paese in via di adesione quando deve affrontare i danni causati da gravi catastrofi naturali. Attraverso l’FSUE, che è finanziato al di fuori del bilancio dell’Unione, è possibile mobilitare fino a 500 milioni di euro all’anno al fine di integrare le spese pubbliche sostenute dagli Stati membri per gli interventi di emergenza.

A tale fondo di solidarietà, e alle misure descritte in precedenza, se ne è aggiunta un’altra nelle ultime settimane – questa volta di carattere temporaneo: la c.d. iniziativa SURE, acronimo dall’inglese “*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*”, presentata con proposta di regolamento della Commissione europea del 2 aprile 2020⁴⁵, quale ulteriore strumento temporaneo per consentire all’Unione europea di concedere

⁴⁵ Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19 - COM/2020/139

assistenza finanziaria per un importo fino a 100 miliardi di euro in forma di prestiti dell'Unione europea agli Stati membri colpiti. Lo strumento SURE verrà messo a disposizione degli Stati membri che devono mobilitare notevoli mezzi finanziari per combattere le conseguenze economiche e sociali negative della pandemia e garantirà un'assistenza finanziaria aggiuntiva, integrando così le misure nazionali e le sovvenzioni normalmente erogate per tali scopi nel quadro del Fondo sociale europeo.

Nello specifico, lo strumento SURE fungerà da seconda linea di difesa per finanziare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, aiutando gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro e, così facendo, a tutelare i dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito. I regimi di riduzione dell'orario lavorativo sono programmi pubblici che consentono alle imprese in difficoltà economiche di ridurre temporaneamente le ore lavorate, garantendo al contempo ai dipendenti un sostegno al reddito da parte dello Stato per le ore non lavorate. Regimi analoghi di reddito sostitutivo in situazioni di emergenza esistono anche per i lavoratori autonomi.

In base a quanto contenuto nella proposta della Commissione, lo strumento SURE dovrebbe assumere la forma di un regime di prestiti basato su un sistema di garanzie degli Stati membri. Detto sistema consentirà all'Unione europea di: (i) aumentare il volume dei prestiti che possono essere concessi tramite lo strumento SURE agli Stati membri che chiedono assistenza finanziaria nel quadro di detto strumento; (ii) garantire che le passività potenziali per l'Unione europea derivanti dallo strumento siano compatibili con i vincoli di bilancio dell'Unione europea stessa.

Sebbene l'ambito di applicazione tematico sia coerente con quello del FSUE stante l'omogeneità di obiettivi – contrastare le crisi di grande portata risultanti da minacce per la sanità pubblica – diversi sono gli elementi di differenza rispetto a quest'ultimo: diverso è l'ambito geografico di applicazione in quanto il SURE è limitato agli Stati membri e non si applica ai paesi che stanno negoziando l'adesione all'Unione europea; il FSUE può essere utilizzato su base permanente, mentre lo strumento SURE è limitato al caso particolare della pandemia di COVID-19; infine, il FSUE è basato sulle sovvenzioni e consente l'erogazione di pagamenti anticipati, mentre lo strumento SURE è basato sui prestiti.

5. Conclusioni: la definizione di un piano comune di rilancio

L'analisi sinora svolta evidenzia come l'emergenza legata alla pandemia di COVID-19 sta venendo affrontata attraverso l'utilizzo sinergico e congiunto degli strumenti a disposizione delle istituzioni dell'Unione, con l'obiettivo di proteggere e allo stesso tempo sfruttare, a beneficio degli Stati membri, tutte le competenze dell'Unione europea in base a quanto sancito nei Trattati fondativi.

In ogni area di intervento esaminata l'ostacolo maggiore che emerge è quello di coniugare esigenze in apparente contrapposizione. Da una parte, la necessità di intervenire rapidamente a tutela di tutti gli Stati membri, attraverso azioni mirate ancorché univoche e coordinate. Dall'altra parte, salvaguardare il nocciolo duro sul quale l'Unione europea si fonda: il mercato interno. Il tutto tenendo a mente l'obiettivo sotteso, ovvero impedire che la crisi sanitaria lasci spazio a derive separatistiche, alla chiusura delle frontiere per paura, ma al contrario rappresenti l'occasione per un rinnovamento delle basi strutturali dell'Unione in grado di conciliare le profonde differenze economiche, ma anche socio-culturali, degli Stati membri.

Questo l'arduo compito delegato in queste ore all'Eurogruppo, che, come rilevato, ha lo scopo di preparare i lavori del Consiglio. Rimandiamo ad altri contributi pubblicati in queste settimane un'analisi più approfondita delle singole opzioni attualmente sul tavolo⁴⁶. In questa sede pare opportuno analizzare, seppur sommariamente, il contenuto dell'accordo informale raggiunto dall'Eurogruppo il 9 aprile 2020, in attesa che il Consiglio Europeo si riunisca il 23 aprile 2020 al fine di sciogliere i nodi del "Piano Marshall" di cui l'Europa fortemente necessita per ripartire, auspicabilmente ancor più unita, dopo la crisi.

In via di estrema sintesi, i membri dell'Eurogruppo hanno concordato quattro blocchi di azione.

Sotto un primo profilo, di più corto raggio, i primi tre blocchi consistono in reti di salvataggio da implementarsi nel più breve tempo possibile a protezione rispettivamente dei lavoratori, delle imprese, e dello Stato. Oltre

⁴⁶ Tra i contributi più rilevanti è doveroso il rinvio all'intervento di L. Bini Smaghi, Si fa presto a dire Eurobond, Il Foglio, 25 marzo 2020 (disponibile online: https://www.lorenzobinismaghi.com/docubini/Foglio_Eurobond_25.3.2020_bis.pdf); editoriale di M. Monti, Eurobond, ora si può, Corriere della sera del 20 marzo 2020 (disponibile online: https://www.corriere.it/editoriali/20_marzo_20/eurobond-ora-si-puo-154160e8-6aeb-11ea-b40a-2e7c2eee59c6.shtml). Dal punto accademico europeo si rinvia a: la proposta concreta presentata da parte di una serie di accademici su come "costruire" i coronabond, si veda M. Goldmann, The Case for Corona Bonds A Proposal by a Group of European Lawyers, 5 aprile 2020 (disponibile online: <https://verfassungsblog.de/the-case-for-corona-bonds/>); si veda anche il contributo che analizza i quattro scenari principali per il "piano marshall" europeo post-crisi e ne analizza i pro e i contro di G. Claeys e B. Wolf, It is time for the EU Council to make quick progress on the fiscal front and announce something as soon as possible to show that it taken full measure of the severity of the situation, 26 marzo 2020 (disponibile online: <https://www.bruegel.org/2020/03/esm-credit-lines-corona-bonds-euro-area-treasury-one-off-joint-expenditures-what-are-the-options-for-the-eu-council/>); infine interessante è il contributo di J. Pröbstl, ESM loans or Coronabonds: A legal analysis from the German perspective, 4 aprile 2020 (disponibile online: <https://voxeu.org/article/legal-perspective-esm-loans-and-coronabonds>) che presenta caratteristiche giuridiche delle opzioni MES e coronabonds, proponendo per il primo con la creazione di una Corona Credit line

all'iniziativa SURE a tutela dei lavoratori, già richiamata, l'Eurogruppo ha individuato importanti strumenti, che ove approvati dal Consiglio Europeo saranno messi a disposizione di tutti gli Stati membri che ne facciano richiesta⁴⁷.

Innanzitutto i membri dell'Eurogruppo si sono espressi favorevolmente circa la possibilità di introdurre un regime di maggiore flessibilità nella gestione del bilancio europeo e nell'utilizzo dei fondi, permettendo una maggior fluidità tra fondi, regioni e obiettivi politici, abbandonando i requisiti di co-finanziamento a livello nazionale e supportando i soggetti più vulnerabili.

Inoltre, si è raggiunto un accordo sulla possibilità di introdurre uno strumento di finanziamento degli aiuti emergenziali a supporto prima di tutto dei sistemi sanitari nazionali. In questo senso, si guarda con favore alla proposta della Commissione di riattivare il c.d. *Emergency Support Instrument*. Tale strumento è in grado in questa fase di fornire il supporto di 2,7 miliardi di euro dal bilancio UE, che potranno essere aumentati con contributo volontario degli Stati membri.

In aggiunta, l'Eurogruppo si è detto concorde nel rinforzare le attività della BEI creando un fondo di garanzia pan-europeo del valore di 25 miliardi di euro, che potrebbe sostenere finanziamenti per 200 miliardi di euro a favore delle imprese con particolare attenzione alle PMI, in tutta l'UE, anche attraverso le banche nazionali.

Infine, oggetto di accordo è stato il c.d. *Pandemic Crisis Support*, quale rete di protezione a livello dell'Unione e dell'area economica europea. Tale profilo merita un seppur breve approfondimento.

La proposta dell'Eurogruppo è infatti quella di piegare gli esistenti strumenti del MES alle necessità concrete e alla specifica sfida simmetrica che tutti gli Stati membri stanno affrontando.

L'idea è quella di applicare la disciplina generale di cui al trattato istitutivo del MES⁴⁸ riadattandola per permettere un supporto economico a tutti gli Stati membri della zona euro a condizioni standardizzate e concordate in anticipo dagli organi direttivi del MES. A differenza della disciplina ordinaria però si prevede quale unico requisito per accedere alla linea di credito che gli Stati membri della zona euro che richiedono assistenza si impegnino a utilizzare questa linea di credito per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, i costi relativi alla cura e

⁴⁷ Si rinvia al "Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic", del 9 aprile 2020 (disponibile online:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>)

⁴⁸ Trattato istitutivo del Meccanismo economico di stabilità, del 2 February 2012 (disponibile online: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf)

alla prevenzione dovuti alla crisi sanitaria. La linea di credito sarebbe disponibile fino alla fine della crisi pandemica. Successivamente, gli Stati membri richiedenti rimarrebbero impegnati a rafforzare i fondamenti economici e finanziari, coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE, nei limiti però della flessibilità applicata dalle competenti istituzioni dell'UE. Tale meccanismo dovrebbe essere applicato in un modo che tenga debitamente conto delle circostanze speciali dell'attuale crisi.

Sotto un diverso profilo, di più ampio raggio, l'Eurogruppo ha discusso un quarto blocco d'azioni volto ad assicurare che, a crisi pandemica terminata, vi sia una ripresa economica "*forte, bilanciata ed inclusiva*". Ed è proprio su questo quarto blocco che si è soffermato il presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno in una lettera⁴⁹ destinata al presidente del Consiglio Charles Michel, al fine di approfondire lo strumento del *Recovery Fund* oggetto di specifica trattazione all'interno dell'accordo informale dell'Eurogruppo⁵⁰. È su tale strumento, infatti, che sono riposte le maggiori speranze, in particolare da parte dell'opinione pubblica italiana. L'introduzione di un *Recovery Fund*, in ottica di solidarietà, sarebbe destinata a permettere il rilancio degli Stati membri maggiormente colpiti. Tale fondo sarebbe temporaneo, mirato e commisurato ai costi straordinari dell'attuale crisi e funzionale a diluire tali costi su un orizzonte temporale più ampio attraverso finanziamenti adeguati. Al riguardo l'Eurogruppo si impegna ad affrontare una approfondita discussione sugli aspetti giuridici e pratici, comprese le relazioni con il bilancio dell'UE, le possibili fonti di finanziamento e gli strumenti finanziari innovativi, coerenti con i trattati dell'UE, che prepareranno il terreno per una decisione.

In conclusione, le istituzioni dell'Unione hanno dimostrato di essere in grado di affrontare con forza e motivazione la crisi in atto. Spetta ora ai singoli Stati membri decidere quanto ambizioso potrà essere il prossimo passo da compiere insieme e a determinare le sorti dell'Unione nel prossimo futuro. Affinché l'Unione sia all'altezza della sfida con la storia a cui è stata convocata, a maggior ragione nel contesto degli attuali negoziati circa il QFP 2021-2027.

⁴⁹ Lettera del presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno del 10 aprile 2020 (disponibile online: https://www.consilium.europa.eu/media/43300/200410_peg-centeno-letter-to-pec-michel_covid.pdf)

⁵⁰ Si veda nota 47