



GIANLUCA CONTALDI*

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA IN CAMPO ECONOMICO AI TEMPI DELLA PANDEMIA DA COVID-19

SOMMARIO: 1. Brevi cenni sulle conseguenze economiche del *lockdown*. – 2. L'interpretazione dell'art. 122 TFUE come risultante dalla prassi sorta nel corso della precedente crisi finanziaria. – 3. Le misure “negative” e gli strumenti di sussidio all'occupazione. – 4. Le misure “positive”. Il MES e l'azione della BCE. – 5. La proposta della Commissione «*Next Generation EU*». – 6. Notazioni conclusive sul significato del principio di solidarietà in materia economica.

1. *Brevi cenni sulle conseguenze economiche del lockdown.*

La pandemia provocata dal morbo che causa la malattia SARS-CoV2, comunemente noto come Coronavirus, ha determinato, quale ulteriore conseguenza, una diffusa contrazione economica in varie parti del mondo¹.

Il problema, ovviamente, è stato determinato non dal virus in sé, ma dalle politiche attuate dai governi per fronteggiare l'epidemia. Al riguardo si possono identificare due diversi modelli per affrontare la crisi sanitaria. Il primo è quello realizzato dalla Corea del Sud. Questo paese, pur con una popolazione assai meno numerosa di quella della Cina (Stato nel quale è stato individuato il primo focolaio di contagio), si è trovato, ad un certo punto, ad essere il secondo paese al mondo per numero di malati². Il governo coreano ha quindi deciso di attuare una sorta di sorveglianza di massa della popolazione. In concreto, tramite strumenti

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli studi di Macerata.

¹ I positivi al virus sono attualmente oltre dieci milioni, localizzati in varie parti del mondo (dati in aggiornamento costante a cura dell'Organizzazione mondiale della sanità: <https://covid19.who.int/>). Verosimilmente si tratta di un dato sottostimato, a causa del fatto che molti malati sono asintomatici e che la stessa politica di monitoraggio indicata dall'Organizzazione mondiale della sanità, per razionalizzare l'uso sia dei laboratori di analisi, sia delle risorse economiche, suggerisce di fare il test solo in ipotesi di sospetto di contagio (*Laboratory Testing Strategy Recommendations for COVID-19. Interim Guidance*, 22 marzo 2020, consultabile online al sito: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331509/WHO-COVID-19-lab_testing-2020.1-eng.pdf).

² Ora la situazione è profondamente mutata. L'epidemia si è infatti spostata oltreoceano. Secondo i dati pubblicati dal Ministero della salute (<http://www.salute.gov.it/>) i paesi attualmente più colpiti sono gli Stati Uniti (2.616.949 contagi) ed il Brasile (1.402.041 malati).

elettronici venivano ricostruiti i movimenti dei soggetti risultati positivi al virus. Per ogni nuovo soggetto portatore, si procedeva a verificarne i movimenti nelle due settimane antecedenti, attraverso la geolocalizzazione del cellulare, il tracciamento delle transazioni finanziarie effettuate tramite sistemi di pagamento automatizzato, i filmati delle telecamere di sorveglianza (si riporta che le telecamere sono così capillari da localizzare, ogni nove secondi, la posizione di un individuo in movimento). Successivamente, venivano sottoposti al test tutti coloro che erano entrati in contatto con il soggetto risultato positivo al test e, in ipotesi di diagnosi affermativa, isolati.

In Cina, dopo il periodo di *lockdown*, al fine di garantire un sollecito ritorno alla normalità, è stato adottato un modello finanche più invasivo della sfera personale. Nella specie, tutti gli abitanti sono “obbligati” ad installare una specifica *app* sul proprio cellulare. Questo *software*, tramite un algoritmo, calcola le probabilità di contagio di ciascuno sulla base di determinati parametri, quali gli spostamenti, i luoghi frequentati, la sintomatologia, nonché la frequenza e la tipologia dei contatti sociali. Sulla base di questi elementi, lo strumento assume una colorazione diversa a seconda della pericolosità del soggetto (rosso: obbligo di quarantena; giallo: libertà di movimento limitata; verde: libertà di accesso). In occasione di ogni ingresso in un luogo pubblico ovvero in caso di fermo, viene chiesto all’interessato di mostrare la colorazione della *app* sul proprio cellulare e, sulla base di questo riscontro, viene consentita o negata la possibilità di entrare in un dato luogo, servirsi dei mezzi pubblici, uscire di casa.

Entrambi i modelli non paiono agevolmente replicabili nei paesi occidentali, che abitualmente presentano un elevato livello di garanzia della *privacy*, un uso del contante ancora piuttosto diffuso e, infine, una minore invasività delle tecnologie di sorveglianza³.

Per la verità, l’art. 23 del GDPR⁴, consentirebbe di introdurre limitazioni alla tutela dei dati personali per finalità di tutela della salute pubblica, a patto che queste siano necessarie e proporzionate rispetto all’obiettivo. Pertanto, pur con determinate cautele, si può pensare di provvedere a tracciare gli spostamenti dei soggetti che si trovano in aree a rischio o a forte concentrazione di contagi. Ciò che risulterebbe scarsamente compatibile con detta disposizione sarebbe tuttavia la sorveglianza globale della popolazione, che rappresenta il punto nodale dei piani posti in essere nei paesi asiatici⁵. Tanto è vero che le applicazioni attualmente utilizzate in taluni paesi europei si fondano per lo più sulla scelta volontaria di ogni soggetto di sottoporsi a tracciamento. Questo approccio, se da un lato risulta maggiormente garantista della sfera di riservatezza personale, dall’altro produce la conseguenza di rendere lo *screening* di gran lunga meno efficace rispetto al primo modello⁶.

³ V. le riflessioni di Y. NOAH HARARI, *Il mondo dopo il virus*, in *Internazionale*, 27 marzo 2020, p. 18 ss. e di J. WON SONN, *I limiti del modello coreano*, *ivi*, p. 29 s.

⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in *G.U.U.E. L. 119*, 4.5.2016, p. 1–88.

⁵ Secondo G. DELLA MORTE, *La tempesta perfetta COVID-19, deroghe alla protezione dei dati personali ed esigenze di sorveglianza di massa*, consultabile online al sito <http://www.sidiblog.org>, le eventuali misure di sorveglianza dovrebbero rispondere ai seguenti criteri: *formalità* (le interferenze devono essere previste da un’apposita base giuridica); *indispensabilità* (le misure devono essere necessarie); *finalità* (esse devono corrispondere allo scopo di protezione della salute); *tassatività* (devono essere specificate nel modo più dettagliato possibile); *temporalità* (devono essere temporalmente limitate); *impugnabilità* (le prescrizioni devono essere contestabili in qualche forma); *proporzionalità* (le misure non devono mai essere eccessive rispetto allo scopo perseguito).

⁶ Il modello oggi attuato in Italia (la c.d. *app* «Immuni») si basa essenzialmente sulla volontarietà degli utenti e sulla circostanza che i dati vengono raccolti tramite *bluetooth* (quindi, rilevando solo i contatti intervenuti tra

In assenza di strumenti di tracciamento obbligatori, al fine di evitare un aggravamento ulteriore della pandemia, si è preferito, nei paesi occidentali maggiormente esposti al contagio, procedere ad inviti a restringere i movimenti personali, fino ad arrivare a vere e proprie chiusure e confinamenti. La libertà di movimento, poi, oltre che su un piano locale, è stata limitata anche a livello internazionale. Ad esempio, nell'Unione europea, dove pure questa libertà rappresenta uno dei pilastri costitutivi del mercato interno, è stata sospesa l'applicazione dell'Accordo di Schengen nei rapporti bilaterali tra diversi Stati membri e la stessa Commissione ha invitato gli Stati membri a restringere gli accessi da paesi terzi⁷.

Detta metodologia, seppure maggiormente garantista della propria *privacy*, ha prodotto serie conseguenze sul funzionamento del sistema economico, al punto che si calcola che la recessione probabile per l'anno in corso si aggirerà, nei paesi maggiormente colpiti, intorno al 10% del PIL annuo⁸; fino ad arrivare ad un ipotetico 14-15% per cento in ipotesi di una seconda ondata di contagi⁹.

È evidente che, sulla base di queste prospettive, occorrono misure di sostegno dell'economia. E difatti, tutti i paesi si sono affrettati a prevedere forme di elargizioni di denaro pubblico. Anche in questo caso, i modelli sono alquanto variegati: si va dal c.d. *helicopter money*, praticato dalla Presidenza Trump negli Stati Uniti (e consistente nella dazione generalizzata di una somma di denaro alla popolazione al fine di favorire una ripresa dei consumi¹⁰) al modello europeo, basato, piuttosto, su elargizioni mirate.

Nel caso europeo, le misure economiche introdotte o ipotizzate fino a questo punto si fondano eminentemente sull'art. 122, par. 2, TFUE. Detta disposizione, come è noto, consente al Consiglio di concedere un'assistenza finanziaria allo Stato membro che «si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo». Il valore e la portata giuridica di questa previsione è tuttora oggetto di discussione.

dispositivi mobili vicini, senza ricorrere a meccanismi di geolocalizzazione, normalmente esclusi per effetto del regolamento n. 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE). Sempre su base volontaristica si fondava il sistema di allerta previsto dalla Regione Lombardia e lanciato nei mesi antecedenti forse per spirito di contraddizione con il governo centrale: esso si basava su una *app*, denominata «allertaLOM», attraverso la quale viene monitorato l'andamento dell'epidemia tramite risposte ad un questionario volontario (M. PROVERBIO, *Bilanciare privacy, economia e salute*, in *Il Sole 24 ore*, 5 aprile 2020, p. 13).

⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council COVID-19: temporary restriction on non-essential travel to the EU*, Brussels, 16.3.2020 COM(2020) 115 final.

⁸ I dati riportati nel testo corrispondono alla stima prevista per l'Italia e per i paesi dell'eurozona. Tuttavia, secondo talune previsioni, la flessione del PIL di taluni Stati extraeuropei particolarmente colpiti sarebbe addirittura del 25% (così, in particolare, potrebbe accadere negli Stati Uniti: v. M. MINENNA, *Coronavirus Bond: ecco l'alternativa*, in *Il Sole 24 ore*, 5 aprile 2020, p. 1).

⁹ V. il documento *OECD Economic Outlook 2020. Preliminary Version*, ed *ivi*, in particolare il capitolo *Italy Economic Snapshot, Economic Forecast Summary (June 2020)*, p. 242. Il documento è reperibile *online* al sito: <http://www.oecd.org/economy/italy-economic-snapshot/>.

¹⁰ Y. NERSISYAN, L. RANDALL WRAY, *The Myth of Helicopter Money*, in *Project Syndicate*, April 20, 2020, consultabile al sito <https://www.project-syndicate.org/commentary/modern-monetary-theory-is-not-helicopter-money-by-yeva-nersisyan-and-l-randall-wray-2020-04>, riportano che il piano statunitense ammonta ad oltre due trilioni di dollari (2.100.000.000.000.000.000, per la precisione).

2. *L'interpretazione dell'art. 122 TFUE come risultante della prassi relativa al funzionamento della politica economica nel corso della precedente crisi finanziaria.*

La disposizione menzionata nel precedente paragrafo è l'unica che, nel capo del Trattato dedicato alla politica economica, fa riferimento al principio di solidarietà. Il principio di solidarietà in materia economica, tuttavia, a differenza di quanto si verifica in altre parti del Trattato istitutivo che pure si ispirano ad un analogo valore¹¹, ha acquisito, nel corso degli anni, una particolare accezione. Detta previsione normativa è stata interpretata nella prassi in maniera profondamente diversa dal significato che il medesimo termine riveste secondo il senso comune. In campo economico, infatti, il principio di solidarietà non identifica una dazione di denaro senza contropartita, quanto piuttosto un prestito soggetto ad una "rigorosa condizionalità". In altri termini, il percipiente dell'aiuto economico non riceve una somma senza assumere a propria volta impegni, ma è tenuto a garantire due condizioni: la prima è, appunto, restituire il prestito, seppure in un lasso temporale e ad un costo più contenuti di quelli imposti dal ricorso al mercato dei capitali; la seconda è la disponibilità ad effettuare determinate riforme che consentano di rendere il sistema produttivo maggiormente efficiente e competitivo (a patto, in genere, della compressione di taluni diritti sociali).

L'interpretazione sopra ricordata dell'art. 122 TFUE risulta, è bene chiarirlo, più favorevole di quella tradizionale¹². È infatti solo in conseguenza dei cambiamenti operati nel corso della crisi finanziaria del 2008, che si è passati dalla proibizione degli aiuti pubblici agli Stati membri, rappresentato essenzialmente dal divieto di aiuto da parte delle Banche centrali e dalla c.d. *no bail-out clause*, di cui agli artt. 123 e 125 TFUE, alla creazione di veri e propri meccanismi di assistenza finanziaria con carattere permanente.

Tale mutamento è avvenuto in un arco temporale assai circoscritto (intercorrente dal 2012 al 2018). Il ristretto orizzonte temporale nel quale detti mutamenti sono intervenuti permette di comprendere perché queste modifiche siano avvenute senza un effettivo riequilibrio delle prerogative del Parlamento europeo e senza un coinvolgimento dei parlamenti nazionali. Naturalmente questa riflessione non intende fornire una giustificazione della limitata portata del principio solidaristico in campo economico, ma semplicemente addurre una parziale spiegazione di come sia stato possibile che un settore normativo

¹¹ Il principio di solidarietà costituisce un valore fondamentale dell'Unione europea (art. 2, TUE) ed è richiamato sovente quale principio interpretativo (considerando 6, artt. 3, 21, 24 e 31 TUE; artt. 67, 80 e 194 TFUE). Inoltre, talune disposizioni lo utilizzano come principio cardine che deve ispirare l'azione delle istituzioni europee, in ipotesi di reazione a determinate situazioni (v., oltre all'art. 122 TFUE esaminato nel testo, l'art. 222 del medesimo Trattato, concernente gli attacchi terroristici). In dottrina v. E. KÜCKÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 2016, p. 965 ss.; P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (eds.), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss.; E. DAGILYTÉ, *Solidarity: A General Principle of EU Law? Two Variations on the Solidarity Theme*, in A. BIONDI (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, 2018, p. 61 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 20 ss.; L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione*, consultabile al sito <https://www.aisdue.eu/lorenzo-f-pace-una-nuova-crisi-che-lunione-deve-risolvere-o-la-crisi-dellunione/>.

¹² Emblematica di tale interpretazione restrittiva della portata del principio di solidarietà è la decisione del Tribunale di primo grado dell'Unione europea nel caso *Anagnostakis*, secondo cui la «clausola di solidarietà non riguarda manifestamente la politica economica e monetaria, né la situazione economica o le difficoltà di bilancio degli Stati membri» (sentenza del 30 settembre 2015, in causa T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739, punto 60; decisione confermata dalla Corte: sentenza del 12 settembre 2017, C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663).

dell'ordinamento dell'Unione europea di importanza vitale per il funzionamento del mercato interno si sia sviluppato con consistenti deroghe rispetto ai principi generali che dovrebbero governare l'esercizio delle competenze delle istituzioni europee.

Si deve poi tenere presente che, per non compromettere l'equilibrio insito nell'ordinamento sovranazionale, gli strumenti di assistenza che si sono susseguiti nel corso degli anni sono stati generalmente mascherati sotto forme astrattamente compatibili con il Trattato istitutivo; ma, al di là delle singole ipotesi, ciò che indubbiamente sorprende, è il numero e l'articolazione dei meccanismi di aiuto messi in campo sia dagli Stati membri, sia dalle istituzioni europee.

L'assistenza economica, a seguito della precedente crisi finanziaria, si è infatti concretizzata in vari strumenti. Il primo di questi è stato il fondo istituito per il salvataggio della Grecia. Questo, come è noto, aveva assunto due forme. Nella specie, tramite un regolamento¹³, venne costituito un fondo di garanzia, dalla limitata capacità finanziaria (circa ottanta miliardi), denominato Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (*European Financial Stability Mechanism* – EFSM) congiuntamente alla costituzione di una società di diritto privato, con sede in Lussemburgo (denominata *European Financial Stability Facility* – EFSF), il cui capitale venne contestualmente sottoscritto da tutti i paesi della zona euro. A tale modalità di finanziamento si aggiunsero poi gli aiuti direttamente erogati dai singoli Stati alla Grecia, attraverso accordi bilaterali con il governo di questo paese¹⁴. Da un punto di vista formale entrambi gli strumenti si collocavano, ad eccezione dell'EFSM, all'esterno dell'ordinamento dell'Unione Europea: l'uno perché era disciplinato dal diritto privato dello Stato membro nel quale la società aveva sede; l'altro perché era costituito dalla serie degli accordi bilaterali conclusi dagli Stati membri, riconducibili, in quanto tali, all'ordinamento internazionale.

Il secondo strumento posto in essere per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri è rappresentato dalla costituzione del Meccanismo europeo di stabilità (MES)¹⁵. Il MES, come è noto, è una vera e propria istituzione finanziaria internazionale, creata mediante un accordo internazionale tra gli Stati membri dell'eurozona, con la precipua finalità di erogare prestiti agevolati agli Stati membri in difficoltà nella bilancia dei pagamenti. In pratica la funzione del MES consiste nell'intervenire nel momento in cui uno Stato partecipante all'euro non è più in condizione di finanziarsi autonomamente sul mercato dei capitali. Dal momento che da forme di aiuto temporaneo si passò, con la creazione del MES, all'istituzione di un fondo a carattere permanente, gli Stati partecipanti al MES si posero il problema della

¹³ Regolamento n. 407/10 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo di stabilizzazione finanziaria, *G.U.U.E.* L 118 del 12 maggio 2010, p. 1 ss.

¹⁴ Si trattava dell'*Intercreditor Agreement*, concluso il 7 maggio 2010 tra i paesi all'epoca partecipanti alla moneta unica e la Repubblica ellenica e del *Loan Facility Agreement*, firmato l'8 maggio 2010, tra quest'ultima e la Commissione. V. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'Euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, p. 961 ss.; F. CHALTIEL, *Le droit, la crise économique et le pragmatisme européen. A propos du plan d'aide à la Grèce*, in *Rev. M. comm.*, 2010, p. 345 ss.; EDITORIAL COMMENT, *The Greek Sovereign Debt Crisis: Approaching the Final Act?*, in *Common M. Law Rev.*, 2011, p. 1769 ss.; R. CISOTTA, *L'evoluzione dell'Unione economica e monetaria: nuovi strumenti per la gestione delle crisi e il coordinamento delle politiche economiche*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, p. 446 ss.

¹⁵ Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica Di Finlandia. Per l'Italia v. la legge 23 luglio 2012, n. 116, Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES), con allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, *G.U.R.I.* n. 175 del 28 luglio 2012- Supplemento ordinario n. 160.

compatibilità di detto strumento con il divieto di finanziamento pubblico previsto dal Trattato istitutivo. Per evitare contrasti formali con il dettato normativo del TFUE, si decise di introdurre un'apposita modifica all'art. 136 del Trattato. Tuttavia la Corte di giustizia, nella sentenza *Pringle* precisò che il MES non costituiva alcuna violazione del divieto di *bail-out*, di cui all'art. 125 TFUE, perché il Trattato istitutivo vietava solo l'aiuto finanziario diretto, ma non l'erogazione di prestiti soggetti ad obbligo di rimborso¹⁶. Conseguentemente la modifica normativa, che all'epoca della decisione della Corte di giustizia non era peraltro ancora in vigore, risultava di fatto superflua. Per quanto rileva ai fini del nostro discorso, la sentenza della Corte di giustizia, appare indubbiamente emblematica del processo evolutivo che ha caratterizzato l'art. 122 TFUE e che ha, per l'appunto, specificato quale sia il significato da attribuire al principio solidaristico in materia economica.

Da ultimo, nel novero degli strumenti di assistenza finanziaria, è opportuno ricordare che la Banca centrale europea, con vari programmi di assistenza finanziaria, ha erogato, nel corso degli anni, consistenti somme a supporto degli Stati membri ovvero delle istituzioni finanziarie ivi stabilite. I programmi sono stati molteplici; tra questi vale la pena menzionare il programma *Outright Monetary Transactions* (OMT), che, seppur inattuato, ha ricevuto un concreto avallo da parte della Corte di giustizia nella nota sentenza nel caso *Gauweiler*¹⁷. Oltre al programma OMT, è poi necessario ricordare che, attraverso il programma *Quantitative Easing* (QE) la BCE ha investito somme estremamente rilevanti in titoli di Stato e in titoli obbligazionari di società private dell'eurozona¹⁸. Questo strumento consisteva nell'acquisto, da parte della Banca centrale europea, di titoli di debito pubblico o privati, ad un ritmo iniziale di trenta miliardi di euro al mese. Successivamente il programma venne ulteriormente ampliato: la BCE decise, infatti, di estendere gli acquisti fino a ottanta miliardi di euro al mese e incluse, nell'ambito dei titoli suscettibili di operazioni, anche quelli del settore privato¹⁹. Il programma ha avuto termine il 31 dicembre 2018, anche se la BCE ha deciso di reinvestire le somme ricavate dall'incasso dei titoli detenuti nel proprio portafoglio. Lo stesso sta pertanto proseguendo, in funzione della maturazione delle scadenze dei titoli posseduti dall'istituto di emissione, seppure senza le iniezioni di liquidità che ne hanno caratterizzato il decorso iniziale.

La rete di protezione che discende dalla pluralità degli strumenti messi in campo è di portata tale da avere eliminato, in passato, ogni forma di speculazione sulla zona euro. Al di là dell'efficacia economica di queste misure, rimane tuttavia il fatto che esse si collocano al di fuori del perimetro normativo disegnato a Maastricht. La quantità e la varietà degli interventi appare infatti talmente estesa da indurre l'interprete a ritenere che, nella sostanza, sia mutato il principio ispiratore del Trattato. Non è infatti più realistico pensare che il principio cardine della materia si fondi tuttora sul mero divieto di aiuti finanziari agli Stati membri: è infatti agevole constatare che è ammessa, anche in campo economico, una forma di solidarietà. D'altro canto, di tale mutamento di prospettiva, ne ha dato conto anche la giurisprudenza, la quale è recentemente giunta ad affermare che il principio solidaristico riveste portata generale,

¹⁶ Corte di giustizia, sentenza del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle v. Ireland*, ECLI:EU:C:2012:756, punti 139-145.

¹⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Peter Gauweiler v. Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400.

¹⁸ V. il comunicato rilasciato in occasione della conferenza stampa del 22 gennaio 2015: *ECB announces expanded asset purchase programme*, reperibile al sito www.ecb.europa.eu.

¹⁹ V. la decisione 2016/948/EU della Banca centrale europea, del 1° giugno 2016, *G.U.U.E.*, 15.6.2016, L 157, p. 28 ss.

estendendosi, come tale, all'intero ordinamento sovranazionale²⁰.

La prassi, maturata nel corso della precedente crisi finanziaria, conferma, d'altro canto, anche il limite del principio solidaristico in questa materia: esso non può significare, nel diritto dell'Unione europea, accollo dei debiti altrui, ma sempre e solo prestiti ad un tasso e a condizioni più favorevoli di quelli imposti dal mercato, ma che sono normalmente subordinati all'osservanza di talune condizioni.

Come è stato giustamente rilevato, si tratta di un'applicazione egoistica del principio di solidarietà, nel senso che l'aiuto è concepito non tanto a favore del destinatario dello stesso, quanto piuttosto nell'interesse generale dello sviluppo del mercato interno e del benessere economico collettivo²¹. Si tratta, a ben vedere, della perdurante influenza nell'ordinamento dell'Unione europea dei principi dell'ordoliberalismo, secondo cui, per garantire l'efficienza ed il buon funzionamento del mercato a favore della collettività, ognuno deve assumersi le proprie responsabilità e rispondere dei debiti contratti nell'esercizio dell'attività economica²².

A nostro sommo avviso, il combinato disposto degli artt. 122, 123 e 125 TFUE, non permetterebbe tuttora la realizzazione in campo economico di un'effettiva solidarietà. Per quanto si vogliano favorire estese erogazioni monetarie, è proprio la perdurante applicazione di dette disposizioni che, a livello europeo, sembra impedire la creazione di veri e propri strumenti di aiuto economico incondizionato. Non è ipotizzabile che, pur a fronte dell'emergenza pandemica, cambi integralmente la lettura che si è andata consolidando nel corso degli anni. Non sembra infatti realistico pensare che si possano derogare, di un sol colpo, entrambe le condizioni sopra enunciate (prestito e condizionalità rispetto a determinati obiettivi), senza procedere altresì ad una modifica del Trattato istitutivo.

Poste queste premesse, possiamo passare in rassegna le principali misure economiche poste in essere dalle istituzioni europee nel corso dell'attuale crisi economica e verificare se, almeno allo stato, la consueta interpretazione del disposto dell'art. 122 TFUE sia, in qualche modo, oggetto di evoluzione.

3. Le misure "negative" e gli strumenti di sussidio all'occupazione.

Per svolgere una sintesi delle misure adottate dall'Unione europea conviene suddividere le stesse tra misure negative (che non implicano un'azione delle istituzioni europee) e positive (che comportano, al contrario, un'erogazione finanziaria). Nel novero delle prime è innanzitutto opportuno ricordare la sospensione del Patto di stabilità e di crescita²³. Come è noto si tratta dello strumento che consente di monitorare i bilanci degli

²⁰ V. la sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, in causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567, punto 69 (avverso detta sentenza la Repubblica di Polonia ha presentato impugnazione davanti alla Corte: causa C-848/19 P, non ancora definita).

²¹ Tanto è vero che, con riferimento all'unione economica e monetaria, si parla correntemente di "crisi della solidarietà europea" (v. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 34 e, più recentemente, ID., *Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 77 ss., 90 ss.).

²² V., per ulteriori riferimenti, G. CONTALDI, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *OIDU*, 2018, p. 544 ss.

²³ Siffatta misura era già stata auspicata da B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, p. IV ss., IX.

Stati e di evitare i disavanzi eccessivi²⁴. In concreto la Commissione si è impegnata ad invitare il Consiglio a fare uso di tutta la flessibilità possibile. Naturalmente non si tratta di una abrogazione dello strumento, ma semplicemente di una sospensione temporanea per consentire agli Stati membri di affrontare la crisi economica provocata dalla pandemia²⁵.

Tale sospensione, per funzionare efficacemente quale misura di stimolo all'economia, deve essere accompagnata da una deroga alle ordinarie regole sugli aiuti di Stato. E difatti, le istituzioni europee hanno deciso di non perseguire gli Stati membri per gli aiuti che questi erogheranno a favore delle imprese per sostenere le perdite subite per effetto della chiusura coatta²⁶.

Come è evidente, dette misure non divergono in alcun modo dalla tradizionale applicazione del principio di solidarietà in campo economico, dal momento che esse consentono solo agli Stati membri che dispongono di maggiori disponibilità economiche di erogare fondi e rafforzare le strutture produttive nazionali. D'altro canto, le stesse istituzioni europee danno atto di detto assetto in una Comunicazione congiunta, laddove ribadiscono

²⁴ Con la denominazione di Patto di stabilità e di crescita, si intendeva, originariamente, un sistema composto da due regolamenti e da una direttiva, adottati nel corso del 1997 e modificati in più occasioni. Il Patto, secondo una struttura che è stata mantenuta anche in seguito alle modifiche introdotte a seguito dello scoppio della crisi economica, si articola in due parti, rispettivamente "preventiva" e "correttiva" (o dissuasiva). La parte preventiva era contenuta nell'art. 121 TFUE e nel regolamento 1466/97 (Regolamento (CE) del Consiglio n. 1466/97 del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in *G.U.U.E.*, L 209 del 2 agosto 1997, 1 ss.). Nella specie, il Consiglio adottava con raccomandazione gli indirizzi di massima delle politiche economiche e, successivamente e con l'ausilio della Commissione, ne sorvegliava l'attuazione da parte degli Stati membri. La parte correttiva, nota con la denominazione di procedura per i disavanzi eccessivi, si fondava invece sull'art. 126 TFUE, su un Protocollo allegato al Trattato e sul regolamento 1467/97 (rispettivamente: Protocollo (n.12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi, adottato in occasione della firma del Trattato di Maastricht e Regolamento (CE) del Consiglio n. 1467/97 del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in *G.U.U.E.*, L 209 del 2 agosto 1997, 6 ss.). Attraverso detta procedura, i bilanci statali sono tuttora soggetti al duplice controllo della Commissione e del Consiglio. Tale strumento in passato ha dimostrato scarsa efficacia, al punto che ne è stata più volte tentata una riforma complessiva. Questa è stata posta in essere soprattutto attraverso atti di diritto derivato, complessivamente denominati *Six-Pack* e *Two-Pack*. Le modifiche sono intervenute tanto sulla parte preventiva, quanto su quella più strettamente correttiva. Per quanto riguarda il controllo preventivo dei bilanci pubblici, la riforma stabilisce un margine per l'aumento della spesa annua. Esso, tuttavia, non deve eccedere un tasso di riferimento della crescita di medio termine del prodotto interno lordo: questo per evitare che i profitti in eccesso non siano spesi, ma vengano piuttosto utilizzati per ridurre il debito complessivo. È stata inoltre introdotta la possibilità per il Consiglio di imporre allo Stato membro, il quale si discosti dall'obiettivo nel medio termine, di costituire un deposito infruttifero pari allo 0,2 del PIL dell'anno precedente. Per quanto concerne, invece la parte correttiva, la riforma del Patto di stabilità di crescita sembra attribuire un rilievo maggiore al rapporto tra debito pubblico e PIL, rispetto a quello tra quest'ultimo parametro e il deficit. Se da un lato viene ribadito che il rapporto tra debito e prodotto interno lordo deve essere mantenuto al 60%, dall'altro si introduce un obbligo preciso allo Stato che se ne discosti. Il Paese che ha un debito pubblico in una percentuale più alta deve infatti ridurlo nella proporzione di un ventesimo all'anno. Sempre per quanto riguarda il profilo correttivo, è opportuno sottolineare il notevole rafforzamento dei poteri della Commissione europea. Al fine di evitare i condizionamenti politici, che discendono dal negoziato all'interno del Consiglio nel corso della procedura per i disavanzi eccessivi, è stata introdotta la c.d. regola della *reverse majority*, in virtù della quale le sanzioni proposte dalla Commissione sono automaticamente approvate dal Consiglio, a meno che l'organo deliberante non trovi, al proprio interno, la maggioranza qualificata per respingerle.

²⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup*, Brussels, 13.3.2020 COM(2020) 112 final, p. 10 s.

²⁶ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank*, cit., p. 9 s.

che: «the main fiscal response to the Coronavirus will come from Member States' national budgets.»²⁷. Non è pertanto un caso che queste deroghe siano state finora utilizzate soprattutto dagli Stati che dispongono del maggior margine di manovra, perché godono di consistenti *surplus* di bilancio²⁸.

Quale ulteriore strumento di supporto per l'ipotesi di riduzione dell'attività lavorative vanno poi ricordate ulteriori misure. Nella specie l'Eurogruppo, in occasione di una riunione svolta in data 9 aprile 2020, ha deliberato svariate azioni, alcune delle quali sono state recentemente implementate dalla Commissione²⁹.

Tra queste merita di essere menzionato il regolamento n. 2020/672, con il quale è stato istituito un fondo per l'erogazione di prestiti agli Stati membri per aiutarli a fare fronte all'aumento della spesa pubblica per fronteggiare gli effetti sociali ed economici dell'epidemia. Detto fondo, denominato SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)³⁰, graverà sul bilancio europeo e sarà sostenuto attraverso l'emissione di bond da parte della Commissione europea, con la garanzia degli Stati membri della zona euro³¹. In sostanza, quando verrà concretamente attuato, esso consentirà agli Stati membri che vi faranno ricorso di reperire risorse ad un tasso di interesse più conveniente di quello offerto dal mercato; a patto, tuttavia, che le risorse così reperite vengano indirizzate solo al superamento delle conseguenze sociali ed economiche dell'epidemia.

È opportuno avvertire che per attivare detto fondo tutti gli Stati membri dovranno avere costituito garanzie corrispondenti al 25% del totale dei fondi disponibili. Quindi, in sostanza, esso entrerà in funzione solo allorché tutti gli Stati membri avranno costituito garanzie corrispondenti a venticinque miliardi.

È evidente che pure detto strumento non diverge dalla consueta lettura del principio di solidarietà in campo economico. Innanzitutto perché si tratta sempre e soltanto di prestiti condizionati, i quali, pertanto, implicano la creazione di nuovo debito pubblico ed il correlato obbligo di restituzione. In secondo luogo, perché si tratta pur sempre di prestiti condizionati. Al riguardo è esplicito lo stesso testo normativo, il quale chiarisce che il prestito verrà erogato in rate successive sulla base dell'attuazione, da parte dello Stato membro destinatario, delle misure di sostegno all'occupazione concordate con la Commissione europea (artt. 4 e 8, del regolamento).

²⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank*, loc. cit.

²⁸ Si riporta, in via esemplificativa, che gli aiuti stanziati dalla Germania ammontano a centotrenta miliardi di euro (R. MIRAGLIA, *Svolta tedesca contro la crisi: più consumi e investimenti green*, in *Il sole 24 ore*, 5 giugno 2020, p. 26).

²⁹ V. il comunicato stampa della riunione (*Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, consultabile al sito: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>).

³⁰ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 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, in *G.U.U.E.* del 20 maggio 2020, L 159/1.

³¹ Vale la pena di osservare che una base giuridica diversa da quella prescelta (appunto, l'art. 122, par. 2, TFUE) avrebbe consentito di dare vita ad un fondo a carattere permanente per fronteggiare situazioni analoghe che potessero verificarsi in futuro. In questo caso, le disposizioni di riferimento potrebbero essere reperite nel titolo XVIII del TFUE (concernente la Coesione economica, sociale e territoriale) ed in particolare dagli articoli 174 e 175, generalmente utilizzati per la creazione di fondi strutturali. V. R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?* e F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia COVID-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, entrambi pubblicati nel sito www.sidilog.org.

A ciò si aggiunga che la percezione dell'aiuto è subordinata alla presenza di presupposti rigorosi. L'art. 3, del regolamento istitutivo presuppone infatti che lo Stato destinatario fornisca prove che ha subito «un aumento repentino e severo a decorrere dal 1° febbraio 2020 per via di misure nazionali direttamente connesse a regimi di riduzione dell'orario lavorativo o a misure analoghe per far fronte agli effetti socioeconomici delle circostanze eccezionali causate dall'epidemia di Covid-19».

Quindi, fino a questo momento, non sembra ravvisarsi alcuna deroga alla tradizionale interpretazione del disposto dell'art. 122, par. 2, TFUE, secondo cui l'assistenza finanziaria assume solo la forma di un prestito ed è comunque soggetta ad una rigorosa condizionalità. Più complesso è stabilire se detta condizionalità ricorra anche in relazione alle misure “positive” che sono state adottate dall'Unione europea per fronteggiare la crisi economica generata dalla pandemia.

4. Le misure “positive”. Il MES e l'azione della Banca centrale europea.

Maggiormente articolata risulta la lettura delle ulteriori misure adottate a livello europeo e che, apparentemente, pongono in essere strumenti di parziale condivisione del debito pubblico. Un primo passo in questa direzione è stato fatto con l'allentamento delle condizioni previste per l'accesso al MES. Nella specie, sempre in occasione dell'Eurogruppo del 9 aprile 2020, è stato deciso che gli Stati contraenti potranno fare ricorso a risorse pari al 2% del rispettivo PIL, a condizione che queste vengano utilizzate per finanziare «spese mediche dirette o indirette»³². Si tratta, come è evidente, di prestiti, che lo Stato dovrà comunque restituire, seppure in un lasso temporale sufficientemente ampio e corrispondendo un tasso di interesse più contenuto di quello offerto dal mercato.

Altra questione è se si tratti realmente di un prestito incondizionato, nel senso che esso prevede, quale unico presupposto, l'osservanza del requisito delle spese mediche. Tale condizione di accesso al MES è stata affermata nell'ambito delle conclusioni del Consiglio europeo ed è stata ulteriormente ribadita da una lettera inviata al Presidente dell'Eurogruppo dai commissari Gentiloni e Dombrowski³³.

In realtà si può discutere se le conclusioni del Consiglio europeo ed una lettera di due membri della Commissione costituiscano strumenti idonei, da un punto di vista formale, per introdurre una deroga al principio di condizionalità che caratterizza il funzionamento del principio solidaristico in campo economico³⁴. La condizionalità è infatti insita sia nel disposto

³² V. il *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, cit., punto 16: «The only requirement to access the credit line will be that euro area Member States requesting support would commit to use this credit line to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19 crisis».

³³ La lettera è consultabile al sito <https://www.eunews.it/wp-content/uploads/2020/05/Letter-to-PEG.pdf>. Detto documento precisa, tuttavia, che lo Stato membro che avrà accesso al MES sarà soggetto ad una sorveglianza rafforzata (includendo indagini *in loco*) per verificare che i fondi vengano effettivamente spesi per esigenze mediche.

³⁴ V. anche le perplessità di E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES “senza condizionalità”*, reperibile al sito <https://www.aisdue.eu/emanuela-pistoia-i-trattati-ue-e-il-via-libera-alluso-del-mes-senza-condizionalita/> e di C. D'AMBROSIO, *Dal Meccanismo Europeo di Stabilità ai “Corona Bonds”: le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza Covid-19*, reperibile al sito <http://rivista.eurojus.it/lemergenza-sanitaria-covid-19-e-il-diritto-dellunione-europea-la-crisi-la-cura-le-prospettive/>.

dell'art. 136 TFUE, par. 3, laddove precisa che: «(l)a concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità», sia nello Statuto del MES, il quale, all'art. 12, prevede espressamente che «il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto». D'altro canto, detti principi sono stati ricordati dalla Corte di giustizia, nella citata sentenza *Pringle*, la quale aveva, appunto, accertato la compatibilità dell'Accordo istitutivo del MES con il divieto di *bail-out*, di cui all'art. 125 TFUE, proprio in ragione del principio di condizionalità insito nei programmi di aggiustamento economico.

A questo punto appare francamente difficile che si possa concretamente escludere qualunque forma di condizionalità nell'intervento del MES. A meno di non ipotizzare una modifica del Trattato e dell'Accordo istitutivo del MES, appare in realtà difficile spiegare come si possa realisticamente derogare ad una condizione connaturata nel funzionamento dell'istituzione.

Se queste riflessioni sono corrette, è necessario concludere che talune condizioni economiche, seppure estremamente leggere, dovranno essere verosimilmente incluse nell'Accordo che verrà concluso con lo Stato membro al momento dell'erogazione del prestito allo Stato membro che ne farà richiesta.

Se ciò è esatto, è giocoforza concludere che la modifica delle condizioni di accesso al MES non determina una modifica della tradizionale lettura dell'art. 122 TFUE come risultante dal Trattato e dalla prassi applicativa emersa in occasione della precedente crisi economica.

Non sembra invece ricorrere tale condizionalità nelle misure adottate, fino a questo momento, dalla Banca centrale europea, la quale ha lanciato un massiccio piano di acquisto di titoli, dell'importo complessivo di settecentocinquanta miliardi di euro (denominato PEPP, *Pandemic Emergency Purchase Programme*)³⁵. Tale programma è stato successivamente esteso a seguito della riunione del Consiglio direttivo del 4 giugno 2020³⁶. Probabilmente è proprio l'assenza di forme di condizionalità che ha spinto molti esponenti politici a dichiararsi, da un lato, contrari ad un aiuto da parte del MES, ma ad essere al contempo favorevoli ad un intervento della Banca centrale europea.

Non sono ancora noti i dettagli tecnici del piano, ma se traiamo spunto dal comunicato stampa diffuso in data 18 marzo 2020³⁷ e dalle analoghe operazioni monetarie condotte dall'Istituto di emissione durante la presidenza Draghi, possiamo immaginare che esso implichi l'acquisto sul mercato secondario di titoli di Stato e, probabilmente, anche di titoli privati, in modo da alleggerire il tasso di interesse che gli Stati e le imprese sono tenuti a pagare per finanziarsi sul mercato. A differenza del programma QE lanciato 2015, il piano attuale presenta, inoltre, una maggiore flessibilità, dal momento che tali acquisti si possono indirizzare verso gli Stati ed i settori che richiedono maggiori interventi. La decisione istitutiva del programma prevede, infatti, la possibilità di derogare alla condizione della *capital key*, secondo la quale gli acquisti devono rapportarsi al capitale della BCE che è stato sottoscritto

³⁵ Secondo certi calcoli, questa misura potrebbe consentire all'Italia di ottenere fino a duecentoventi miliardi di euro tramite acquisti sul mercato secondario di buoni del tesoro (v. C. COTTARELLI, *Dalla Bce un aiuto da 220 miliardi all'Italia. Ecco perché non c'è soluzione fuori dall'UE*, in *La Stampa*, 28 marzo 2020, p. 10).

³⁶ V. il comunicato stampa della riunione del Consiglio direttivo del 4 giugno 2020 (consultabile al sito: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.it.html>).

³⁷ *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, consultabile al sito https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html.

da ogni banca centrale nazionale³⁸. Inoltre, l'istituto di emissione sta attualmente accettando, come collaterale o come garanzia, anche titoli che non godono di un *rating* adeguato, in modo da facilitare l'intervento sul mercato a favore dei paesi maggiormente bisognosi³⁹.

In realtà, nonostante l'apparenza, neppure l'azione della BCE sembra costituire effettivamente un superamento della tradizionale interpretazione in materia economica del principio di solidarietà. È vero che la Banca centrale europea sta acquistando titoli del debito sovrano degli Stati membri, in tal modo riducendo il tasso di interesse che questi corrispondono sul mercato per finanziarsi; ma si tratta, pur sempre di debito pubblico, che pertanto dovrà comunque venire ripagato attraverso la creazione di altro debito ovvero mediante prelievi fiscali.

Dal punto di vista dell'efficacia concreta, il piano di acquisti rischia poi di arrestarsi a causa della recente sentenza della Corte costituzionale tedesca nel caso *Weiss*. In data 5 maggio la Corte federale ha infatti pronunciato una sentenza interlocutoria con la quale ha sollevato taluni dubbi di legittimità sul programma QE⁴⁰. Mentre la Corte di giustizia aveva sancito la piena compatibilità con il Trattato istitutivo, la Corte federale è pervenuta ad una diversa soluzione. Nella specie, i giudici tedeschi hanno al momento stabilito che il precedente programma di acquisti (il citato QE) viola il principio di proporzionalità, dal momento che non risulterebbe dimostrata la sua efficacia rispetto alla ravvisata esigenza di garantire la circolazione monetaria tra i paesi dell'eurozona. A tal fine ha ordinato alla Banca centrale europea di fornire alla Corte gli elementi idonei a dimostrare il rispetto di tale parametro che tradizionalmente connota la legittimità dell'azione delle istituzioni europee. Nell'ipotesi in cui la Corte federale concluda per l'accertamento dell'illegittimità del programma, lo stesso rappresenterebbe un atto *ultra vires*. Come tale esso violerebbe il combinato disposto degli artt. 20, 23 e 79 della legge fondamentale della Repubblica di Germania, laddove essi prevedono l'inderogabilità dei principi di identità costituzionale e di democrazia: dette disposizioni, come è noto, consentono il trasferimento di poteri ad istituzioni sovranazionali, a patto che siano rispettati taluni limiti e che il Parlamento nazionale mantenga il controllo sui sacrifici economici e sugli oneri contributivi imposti ai cittadini tedeschi⁴¹. Nel caso in cui venga accertata tale violazione, nessun organo pubblico tedesco potrebbe più contribuire alla realizzazione del piano finanziario. Da ciò discenderebbe l'ulteriore conseguenza che la Bundesbank dovrebbe recedere dal programma di acquisti e vendere sul mercato i titoli in suo possesso⁴².

³⁸ Art. 5, della 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), in *G.U.U.E.* del 25 marzo 2020, L/91, p. 1 ss.

³⁹ V. L. LIONELLO, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, reperibile online al sito: <http://www.sidiblog.org/2020/03/28/la-bce-nella-tempesta-della-crisi-sanitaria/>.

⁴⁰ BVerfG, BvR 859/15, 1651/15, 2006/15, BvR 980/16, consultabile al sito, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html.

⁴¹ Sulle implicazioni del principio dell'identità costituzionale nel processo di integrazione europea v. E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2016, p. 261 ss.; A. WEBER, *Il primato del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento giuridico tedesco*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2019, p. 579 ss.

⁴² BVerfG, BvR 859/15, 1651/15, 2006/15, BvR 980/16, cit., punti 228 ss.

Al di là della legittimità di tale presa di posizione⁴³ e della correlata esistenza di un obbligo in capo alla BCE di rispondere ad un ordine ad essa impartito da un giudice nazionale⁴⁴, non può non sorprendere la tempestività della decisione stessa. Infatti, nonostante la Corte federale dichiarò espressamente di non avere ad oggetto l'attuale programma PEPP, è più che evidente che sia proprio quello l'obiettivo della decisione.

In altri termini, la posizione della Corte federale appare talmente netta, da suscitare il dubbio che detto organo giudiziario aspiri in realtà ad intervenire nel dibattito sulle misure in corso di realizzazione a livello europeo⁴⁵. Questa perplessità risulta, d'altro canto, rafforzata dalla lettura del punto 216 della decisione, nel quale la Corte dice espressamente che il precedente programma non dava adito a dubbi di compatibilità con il Trattato, sul piano del rispetto del divieto di facilitazioni creditizie da parte della Banca centrale europea, dato che rispettava la condizione della *capital key*⁴⁶. In altri termini, la Corte di Karlsruhe sembra indirettamente contestare proprio la mancanza di tale requisito nel programma PEPP, quale elemento suscettibile di minarne la compatibilità con il Trattato istitutivo.

Pur prescindendo dalla possibilità che la Corte federale dichiarò illegittimo il programma QE e, conseguentemente, dall'eventualità che la decisione definitiva incida sull'attuale programma di acquisti, è tuttavia evidente che pure le misure poste in essere dalla Banca centrale europea non derogano alla consueta lettura del principio di solidarietà economica, dal momento che non viene ovviamente meno l'obbligo per lo Stato membro di ripianare il proprio debito pubblico.

A questo punto, per trarre le fila del nostro discorso, rimane da trattare del c.d. *Recovery Fund*.

⁴³ I dubbi di legittimità concernono eminentemente la violazione dell'art. 267 TFUE (dal momento che il Bundesverfassungsgericht, in quanto giudice *a quo*, dovrebbe essere vincolato dall'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia) e del principio dell'indipendenza della Banca centrale europea. In dottrina v. S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in www.sidiblog.it; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, *ivi*; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *DUE Osservatorio europeo*, maggio 2020; B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *federalismi.it*, editoriale, n. 14/2020, p. IV; D.U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronunzia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, *ivi*, p. 166 ss.; A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to "break the toy" or a new starting point for the Eurozone?*, *ivi*, n. 16/2020, p. 36 ss.; L. F. PACE, *Il BVerfG e la sentenza sul programma PSPP: "è della logica in questa follia"? Il prevedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, *ivi*, p. 299 ss.; A. SOMMA, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale*, in *DPCE online*, anticipazione 2/2020;

⁴⁴ Significativamente la BCE, con un comunicato stampa in data 5 maggio 2020, ha ricordato che la Corte di giustizia aveva già accertato la compatibilità del programma con il Trattato istitutivo (*ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate*, reperibile al sito <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200505~00a09107a9.en.html>).

⁴⁵ V. anche le perplessità di E. CHANEY, *Karlsruhe: quand les juges font de la politique*, consultabile al sito <https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/karlsruhe-quand-les-juges-font-de-la-politique.html>.

⁴⁶ BVerfG, BvR 859/15, 1651/15, 2006/15, BvR 980/16: «Im Ergebnis ist eine offensichtliche Umgehung von Art. 123 Abs. 1 AEUV auf der Basis der gebotenen Gesamtbetrachtung trotz der dargelegten Zweifel am Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 vor allem deshalb nicht feststellbar, weil Ankäufe nach dem Kapitalschlüssel der nationalen Zentralbanken getätigt werden».

5. La proposta della Commissione «Next Generation EU».

Più complessa, anche perché il negoziato è tuttora in corso di svolgimento, risulta la valutazione della proposta di istituzione di un *Recovery Fund*, ovvero di un fondo europeo creato appositamente per fronteggiare l'emergenza economica determinata dalla diffusione della pandemia.

Detto piano è stato dapprima invocato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 23 aprile 2020⁴⁷ ed è stato poi effettivamente presentato dalla Commissione europea in data 28 maggio 2020.

La proposta della Commissione, contraddistinta con la dicitura *Next Generation EU*, è composta da un regolamento istitutivo del fondo e da ulteriori atti normativi, che con il primo sono funzionalmente collegati, consistenti, in particolare, in una decisione di modifica del bilancio europeo, una comunicazione, un accordo interistituzionale, una proposta di modifica al precedente regolamento del 2013 che stabiliva l'esercizio finanziario pluriennale per gli anni 2014-2020.

Nella sostanza, tale articolata proposta prevede che la Commissione europea emetta obbligazioni sui mercati finanziari per finanziare un aumento straordinario del bilancio europeo (quantificabile in ben settecentocinquanta miliardi di euro).

Detta somma sarà rimborsabile in un arco temporale alquanto esteso (da tre a trenta anni), al tasso di interesse previsto dal mercato. D'altro canto si confida sul fatto che la Commissione europea, godendo della tripla A presso le agenzie di *rating*, riesca a contrarre debiti ad un tasso di interesse estremamente contenuto. Non è peraltro ancora del tutto chiaro come verranno reperite le risorse per restituire i debiti contratti: al momento il progetto prevede un aumento del contributo a carico degli Stati membri; nell'ipotesi in cui questo si riveli insufficiente, le risorse necessarie potrebbero venire recuperate attraverso l'introduzione di nuovi prelievi fiscali, quali una tassa sui prodotti in plastica ed una sui servizi digitali (c.d. *Web tax*).

La somma reperita sul mercato verrà poi utilizzata eminentemente per l'erogazione agli Stati membri di fondi a titolo perduto (quindi, senza necessità di ristrutturazione) e, in misura minore, per la concessione di prestiti.

La disposizione fondamentale della proposta di regolamento istitutivo del fondo è l'art. 3, il quale, appunto, prevede che cinquecento miliardi verranno erogati a fondo perduto, per finanziare vari programmi europei, in favore di svariati obiettivi di interesse comune quali la coesione territoriale; la ricerca e l'innovazione; il sostegno alla ricostruzione postpandemica; la riconversione delle industrie verso un'economia verde; il sostegno alle zone rurali⁴⁸.

⁴⁷ Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020: «Abbiamo inoltre convenuto di lavorare per la creazione di un fondo per la ripresa, che è necessario e urgente. Il fondo dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti. Abbiamo pertanto incaricato la Commissione di analizzare le esigenze esatte e di presentare con urgenza una proposta all'altezza della sfida che ci troviamo ad affrontare. La proposta della Commissione dovrebbe chiarire il nesso con il QFP, che in ogni caso dovrà essere adeguato per affrontare l'attuale crisi e le relative conseguenze».

⁴⁸ Art. 3 della proposta della Commissione denominata *Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, Brussels, 28.5.2020 COM(2020) 441 final/2 2020/0111 (NLE) «Financing of the Instrument and allocation of funds (1) The Instrument shall be financed up to an amount of EUR 750 000 000 000 in 2018 prices on the basis of the empowerment in Article 3b of the [ORD]. (2) The amount referred to in paragraph 1 shall be allocated as follows: (a) support of up to

Inoltre, nelle spiegazioni introduttive, la Commissione chiarisce espressamente che i fondi verranno erogati laddove sarà necessario ed in particolare saranno indirizzati verso gli Stati che dispongono di un minore margine di manovra⁴⁹.

La proposta è stata accolta con notevole clamore ed è stata salutata con particolare entusiasmo dai mercati, tanto è vero che, all'indomani della presentazione, tutte le borse europee hanno fatto segnare cospicui rialzi degli indici economici e gli *spread* sono generalmente calati nei paesi maggiormente indebitati.

Al riguardo, i primi commentatori hanno addirittura evocato l'esistenza di un "momento *Hamiltoniano*", riferendosi all'operazione con la quale Alexander Hamilton, all'epoca Segretario del Tesoro statunitense, riuscì a riunire in un unico debito federale i debiti contratti dai tredici Stati confederati che avevano combattuto per l'indipendenza dall'Inghilterra⁵⁰. Tale fase fu particolarmente significativa nella storia degli Stati Uniti, perché con questa operazione vennero poste le basi per la creazione del moderno Stato federale.

Ci sembra, in realtà, che questa conclusione sia eccessivamente enfatica, dal momento che non si può certo paragonare l'operazione che venne condotta negli Stati Uniti a quanto sta accadendo nell'Unione europea, nella quale non si può neppure ipotizzare (allo stato) la nascita di uno Stato federale⁵¹. A ciò si aggiunga che l'operazione stessa ha una portata limitata; essa, infatti, non si estende al debito pregresso e riguarda solo ed esclusivamente la successiva erogazione dei fondi.

Appare invero prematuro trarre conclusioni al riguardo. È infatti evidente che occorrerà attendere come verrà strutturata la proposta finale a seguito del Consiglio europeo del prossimo 17 luglio, nel quale gli Stati membri cercheranno di trovare un'intesa tra gli Stati che si sono denominati frugali (Austria, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia), generalmente contrari a qualunque

EUR 433 200 000 000 in 2018 prices in the form of nonrepayable support and repayable support through financial instruments, allocated as follows: (i) up to EUR 50 000 000 000 in 2018 prices for structural and cohesion programmes of the Multi-annual financial framework 2014-2020 as reinforced until 2022, including support for financial instruments; (ii) up to EUR 310 000 000 000 in 2018 prices for a programme financing recovery and economic and social resilience via support to reforms and investments; EN 9 EN (iii) up to EUR 7 700 000 000 in 2018 prices for a programme related to health; (iv) up to EUR 2 000 000 000 in 2018 prices for programmes related to civil protection; (v) up to EUR 13 500 000 000 in 2018 prices for programmes related to research and innovation, including support for financial instruments; (vi) up to EUR 30 000 000 000 in 2018 prices for programmes supporting territories in their transition towards a climate-neutral economy; (vii) up to EUR 15 000 000 000 in 2018 prices for development in rural areas; (viii) up to EUR 5 000 000 000 in 2018 prices for providing humanitarian aid outside the Union. (b) loans to the Member States of up to EUR 250 000 000 000 in 2018 prices for a programme financing recovery and economic and social resilience via support to reforms and investments. (c) up to EUR 66 800 000 000 in 2018 prices for provisioning for guarantees and for related expenditure for the following programmes: (i) up to EUR 30 300 000 000 in 2018 prices for programmes aiming at supporting investment operations in the field of Union internal policies; (ii) up to EUR 26 000 000 000 in 2018 prices for programmes aiming at strengthening the solvency of economically viable businesses in the Union; (iii) up to EUR 10 500 000 000 in 2018 prices for programmes aiming at fostering sustainable and inclusive economic growth outside the Union».

⁴⁹ «Such complementary mobilization of funding ensures that the internal market is not undermined by disparities in the ability of Member States to mobilise funding, and provides in a spirit of solidarity funding also in those Member States where fiscal space for discretionary spending is limited» (proposta della Commissione Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic, cit., p. 3).

⁵⁰ Opinione condivisa anche da individui che sono stati, in passato, esponenti di importanti istituzioni europee: v., ad es., quanto dichiarato da J. C. TRICHET, *Il recovery fund andrà in porto. Per l'Europa una svolta storica*, in *Affari e finanza*. Allegato a *la Repubblica*, del 15 giugno 2020, p. 6.

⁵¹ Il punto è pacifico e non richiede dimostrazione (v. comunque G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, 5a ed., Bari-Roma, 2019, p. 9 ss.).

forma di mutualizzazione del debito, e tutti gli altri, ed in particolare al gruppo dei paesi più popolosi (Germania, Francia, Italia e Spagna). Mentre infatti la proposta di regolamento può essere approvata anche con la maggioranza qualificata, la modifica del *budget* europeo, presuppone l'unanimità. Mentre la semplice introduzione del regolamento, basato sull'art. 122, TFUE⁵², può quindi avvenire anche senza il consenso dei quattro paesi sopra richiamati, la modifica al bilancio europeo richiede, al contempo l'accordo tra tutti gli Stati membri.

Ad ogni buon conto, pur prescindendo dall'esito di detto complesso negoziato, emerge tuttavia fin d'ora che il c.d. *Recovery Fund*, pur distinguendosi da analoghi strumenti già utilizzati a livello europeo per le dimensioni del piano, non si possa allo stato paragonare tale proposta ad un "momento Hamilton"⁵³. In definitiva, i fondi che verranno raccolti attraverso l'emissione straordinaria di *bond* europei, non potranno essere utilizzati per ridurre il debito pubblico pregresso (neppure quello già finanziato dagli Stati per fronteggiare l'emergenza sanitaria) e saranno comunque condizionati alla realizzazione degli specifici programmi europei che verranno di volta in volta previsti.

D'altro canto, se pure taluni fondi verranno elargiti a fondo perduto, essi non rappresentano del tutto una deroga alla tradizionale interpretazione del principio solidaristico, dal momento che gli Stati membri saranno comunque tenuti a contribuire, secondo le rispettive quote, all'aumento del bilancio europeo, con la conseguenza che questo peserà soprattutto sugli Stati membri con il debito pubblico più elevato⁵⁴. Quindi, seppure non si può parlare tecnicamente di un prestito, non è neppure corretto affermare che si tratterà di un'elargizione gratuita⁵⁵. A ciò si aggiunga che la percezione delle somme, specie di quelle a fondo perduto, non rappresenterà una vera e propria deroga al principio di condizionalità, dal momento che le somme saranno indirizzate solo alla realizzazione di progetti specifici e verranno corrisposte a stati di avanzamento (come avviene già oggi per i fondi strutturali). Detto strumento, pertanto, seppure profondamente innovativo rispetto a quelli esaminati nei precedenti paragrafi, non sembra costituire una vera novità nella tradizionale lettura del principio solidaristico in campo economico.

6. Notazioni conclusive sul significato del principio di solidarietà in materia economica.

Conclusivamente, al di là delle apparenze e dei proclami giornalistici, ci sembra di potere affermare che nessuna delle misure finora adottate o programmate dalle istituzioni europee

⁵² Più precisamente, l'art. 122 TFUE, nella formulazione attuale, non prevede espressamente quale sia la maggioranza necessaria in seno al Consiglio per approvare le misure. In questo contesto, occorre fare riferimento all'art. 16, par. 3, TUE, secondo il quale, se non è altrimenti previsto, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata (N. COLACINO, *Art. 122 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1191; F. SCIAUDONE, *Art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2a ed., Milano, 2014, p. 1313).

⁵³ V. N. ROUBINI, B. ROSA, *Europe's non Hamiltonian Muddle*, in *Project Syndicate*, June 1, 2020 e D. GROS, *Europe's New Deal Moment*, *ivi*, June 10, 2020, entrambi consultabili al sito www.project-syndicate.org.

⁵⁴ V. le perplessità di A. SOMMA, *L'Europa ci offre un Piano Marshall: per questo dobbiamo rifiutarlo*, consultabile al sito <https://www.lafionda.org/2020/05/16/leuropa-ci-offre-un-piano-marshall-per-questo-dobbiamo-rifiutarlo/>.

⁵⁵ Non è, infatti, un caso che la discussione attuale verta anche sulla data entro la quale dovranno essere restituiti i debiti contratti dalla Commissione attraverso l'emissione di *bond*. Nella proposta originaria, tale data dovrebbe essere il 2027: quindi, prima dell'esaurimento dell'attuale ciclo pluriennale del bilancio (appunto: 2020-2027). In questo modo, si tratterebbe della definitiva adesione al modello ordoliberal, secondo il quale, come detto sopra nel testo, ognuno deve rispondere dei propri debiti.

rappresenti una reale deroga al disposto dell'art. 122 TFUE, almeno secondo il significato che detta disposizione ha assunto in seguito alla pregressa crisi economica.

Solo le misure della Banca centrale europea rappresentano una deroga a tale consolidata interpretazione, nel senso che, pur implicando la creazione di nuovo debito pubblico, la loro attivazione non richiede formalmente l'accettazione, da parte dello Stato membro, di un programma ispirato al principio di condizionalità.

È evidente, tuttavia, che esse si collocano, su un piano formale, al di fuori della politica economica strettamente intesa, per rientrare piuttosto nell'ambito della politica monetaria. Il fine dichiaratamente perseguito, infatti, è sempre quello di assicurare la stabilità dei prezzi e la circolazione monetaria⁵⁶. Laddove esso dovesse sconfinare al di fuori di questo obiettivo, verosimilmente, il programma stesso subirà – per effetto della sentenza interlocutoria della Corte federale tedesca sopra ricordata – il recesso della Banca centrale tedesca, con conseguente sostanziale fallimento del programma.

In questo contesto, dobbiamo necessariamente concludere che non sembra essere in corso alcuna concreta rivoluzione nella gestione della politica economica europea e nella funzione che il principio di solidarietà esplica in detto campo di attività delle istituzioni europee.

⁵⁶ V. i considerando n. 3 e 4 della 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): «Il PEPP è istituito per rispondere a una crisi economica specifica, straordinaria e acuta che potrebbe compromettere l'obiettivo *della stabilità dei prezzi e il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria*. (...) In conseguenza della pandemia, le attività economiche in tutta l'area dell'euro sono in flessione e subiranno inevitabilmente una contrazione significativa, in particolare per l'esigenza di diversi paesi di intensificare le misure di contenimento. Tali misure creano gravi tensioni per i flussi di cassa di imprese e lavoratori e pongono a rischio la sopravvivenza stessa delle imprese e dei posti di lavoro. È altresì chiaro che tale situazione frappone ostacoli agli *impulsi di trasmissione della politica monetaria e genera ulteriori gravi rischi al ribasso per le relative prospettive inflazionistiche*. In tale contesto, il PEPP è una misura proporzionata per contrastare i gravi rischi per la stabilità dei prezzi, per la trasmissione della politica monetaria e per le prospettive dell'economia nell'area dell'euro posti dall'epidemia e dalla crescente diffusione della COVID-19».