



## **Una nuova sfida attende l'Europa: quale futuro dopo la pandemia?**

DI LEONARDO MELLACE\*

1. Parlare di Unione Europea non è mai facile, tanto è il clima acceso che si genera ogni qualvolta si discute di un tema ad essa correlato, ed il momento attuale, che ci mette innanzi ad una pandemia, che si presenta con varianti sempre diverse e sempre più contagiose, certo non aiuta ad affrontare il “discorso europeo” con la lucidità e il rigore che esso invece richiederebbe. L’obiettivo del presente lavoro non è però quello di entrare nel vivo delle questioni che da sempre assillano gli studiosi del diritto europeo, obiettivo troppo grande per essere affrontato nello spazio di queste pagine, ma quello di meglio inquadrare – sia pure *en passant* e senza alcuna pretesa di esaustività – la risposta dell’UE all’emergenza sanitaria in corso. Avvierò pertanto la trattazione partendo dal dato storico, concentrandomi in particolar modo sui principali cambiamenti che hanno interessato l’Unione Europea a partire dagli anni Settanta, per poi spostare la lente dell’indagine sullo scoppio della pandemia da Covid-19 e dunque sulle misure di politica economica introdotte, pur consapevole che differenze di opinioni e differenti ricostruzioni potrebbero mettere a dura prova le “certezze” di questo studio. Completezza di analisi avrebbe imposto in verità un maggiore approfondimento, ma la volontà di non deviare troppo dall’obiettivo della ricerca e lo spazio di queste battute mi hanno impedito di svolgere un’analisi più ampia, rimasta dunque limitata solo ad alcuni aspetti essenziali.

---

\* Assegnista di ricerca sul tema: “Teoria del diritto sovranazionale, integrazione e cittadinanza europea”, Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro. Lo scritto riproduce, con modifiche, integrazioni e con l’aggiunta delle note, la relazione tenuta il 4 maggio 2021, nell’ambito del dottorato di ricerca, presso la «Universidade Estadual do Norte do Paraná» (Brasile), sul tema *The Existential Crisis of the European Union*.

2. A partire dalla prima metà degli anni Settanta del Secolo scorso, qualcosa in Europa è cambiato, si è modificato l'ordine costruito all'indomani della Seconda guerra mondiale, passando da una ispirazione socialriformista ad una logica neoliberale<sup>1</sup>. Tale mutamento di paradigma, iniziato con la caduta degli accordi di Bretton Woods e proseguito con le due crisi petrolifere del 1973 e 1979, si è perfezionato con l'accordo sul Sistema Monetario Europeo (SME), che ha anticipato la moneta unica, e con la *Cassis de Dijon*, una pietra miliare della costruzione giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'Unione Europea, che ha invece ispirato la "filosofia" del mercato unico. Con tale decisione, com'è noto, la Corte del Lussemburgo ha disposto che ogni bene, prodotto conformemente alle regole di un paese membro della Comunità europea, possa essere validamente esportato o venduto in ogni altro Stato membro della Comunità stessa. Si consentiva, in altre parole, la libera circolazione di un prodotto, fabbricato o semplicemente venduto in un dato paese, nell'intero territorio della Comunità<sup>2</sup>. In questo nuovo contesto, le quattro libertà stabilite nei Trattati di Roma, inizialmente pensate come funzionali all'unione doganale, sono state reinterpretate al fine di meglio garantire la libera concorrenza fra gli Stati, tanto che la priorità sembra sia diventata quella di evitare che questa venga pregiudicata e limitata. Col completamento del mercato, che da «comune» si fa «unico», viene meno inoltre la distinzione tra attività economica nazionale e transnazionale e le norme nazionali, poste a tutela di obiettivi sociali ed economici, sono ripensate così da non essere di ostacolo alle libertà del mercato. Quanto appena detto trova il suo apice nelle sentenze *Viking*<sup>3</sup>, *Laval*<sup>4</sup> e *Rüffert*<sup>5</sup> della Corte di giustizia dell'Unione Europea<sup>6</sup>, dove le libertà di mercato, codificate nei Trattati, sono dette superiori alla tutela sociale dei lavoratori, sancita invece nelle Costituzioni nazionali. Tali sentenze sono del tutto emblematiche di come la libera circolazione dei servizi e dei capitali abbia limitato certi diritti,

---

<sup>1</sup> L. MELLACE, *L'Unione Europea tra destino comune e crisi permanente. Profili di teoria del diritto*, ESI, Napoli, 2021, p. 130.

<sup>2</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 20 febbraio 1979, C-120/78, Rewe-Zentral AG (*Cassis de Dijon*), in Racc., 1979, p. 649. Su questa sentenza si vedano almeno K.J. ALTER, S. MEUNIER-AITSAHALIA, *Judicial Politics in the European Community: European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision*, in CPS, 24/4, 1994, pp. 535-561; K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 17; M. LA TORRE, *Legal Pluralism as Evolutionary Achievement of Community Law*, in *Ratio Juris*, vol. 12, n. 2/1999, p. 131 ss. Sulla sentenza *Cassis de Dijon*, come decisione apripista per l'affermazione del principio del «mutuo riconoscimento», si vedano A.J. MENÉNDEZ, *Turning proportionality upside down: from legitimising principle to critical tool*, in M. LA TORRE, L. NIGLIA, M. SUSI (a cura di), *The Quest for Rights. Ideal and Normative Dimensions*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2019, p. 131; R. SCHÜTZE, *From International to Federal Market: The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

<sup>3</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 11 dicembre 2007, C-438/05.

<sup>4</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 18 dicembre 2007, C-341/05.

<sup>5</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 3 aprile 2008, C-346/06.

<sup>6</sup> Nel solco di tale giurisprudenza si muovono anche la sentenza *Alemo-Herron* (Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 18 luglio 2013, C-426/11) e la sentenza *AGET Iraklis* (Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 21 dicembre 2016, C-201/15). Sul punto, E. TRIGGIANI, *I diritti sociali in Europa e il dialogo fra gli organi di controllo*, in AA.VV., *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 986.

come il diritto di sciopero dei lavoratori, in linea con le argomentazioni di un ordine economico che sembrerebbe dare preferenza al diritto privato d'impresa<sup>7</sup>.

Con la crisi economica e finanziaria la “deriva” neoliberale si rende ancora più tangibile, si modificano gli assetti politici e sociali preesistenti e molte imprese sono delocalizzate in luoghi dove minori sono i costi del lavoro. Le politiche di *welfare* sono state, e lo sono ancora, oggetto di ampie riforme in tutta Europa, laddove col termine “riforma” spesso si fa riferimento a politiche di taglio alla spesa pubblica ed a riforme strutturali, talvolta in distonia con alcuni principi costituzionali dello Stato che le adotta. È così dunque che i sistemi di *welfare* sono per certi versi posti sotto la logica della competizione tra i singoli modelli nazionali, in una situazione nella quale gli Stati non di rado curano i propri squilibri limitando le prestazioni sociali. L'Unione Europea assiste così al “trionfo” del neoliberalismo, che fa della libera concorrenza il suo dogma e che considera le politiche redistributive di risorse pericolose perché distorsive della logica del mercato<sup>8</sup>. Si ritiene infatti che sia lo Stato interventista a minacciare la stabilità del mercato e si è pertanto preferito progettare un *framework* istituzionale che renda difficile adottare politiche keynesiane.

È in questa prospettiva che le libertà di mercato sembrano diventare costituzionalmente superiori agli altri diritti, in particolar modo a quelli sociali, categoria normativa che risente delle vicende economiche degli Stati nazionali. L'obiettivo principale diventa allora quello di perseguire gli obiettivi della stabilità finanziaria e monetaria, che a partire da Maastricht – vero e proprio spartiacque della storia dell'integrazione europea<sup>9</sup> – hanno rappresentato il nucleo

---

<sup>7</sup> Sulle sentenze *Viking*, *Laval* e *Rüffert*, tra i tantissimi, si vedano almeno M.R. FREEDLAND, J. PRASSL (a cura di), *Viking, Laval and Beyond*, Hart Publishing, Oxford, 2016; S. GIUBBONI, *Dopo Viking, Laval e Rüffert: in cerca di un nuovo equilibrio tra diritti sociali e mercato*, in A. ANDREONI, B. VENEZIANI, *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione europea*, Ediesse, Roma, 2009, pp. 121 ss.; T. NOVITZ, *A Human Right Analysis of the Viking and Laval Judgments*, in C. BARNARD (a cura di), *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2008, pp. 541 ss.; A. BÜCKER, W. WARNECK, *Viking-Laval-Rüffert: consequences and policy perspectives*, ETUI, Brussels, 2010; S.B. CARUSO, *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2/2008, pp. 11 ss.; F. VECCHIO, *Dopo Viking, Laval e Rüffert: verso una nuova composizione tra libertà economiche europee e diritti sociali fondamentali?*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu); E. LONGO, *Viking, Laval e la costruzione dell'«economia sociale di mercato» in Europa*, in M. CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sul diritto in Europa*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 209-224; M. COLUCCI, *L'Unione Europea in un delicato equilibrio tra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1/2008, pp. 239 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia “bilancia” il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, 2/2008; S. SCIARRA, *Il diritto di sciopero nel dialogo fra corti. Casi nazionali a confronto dopo Laval*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2011, pp. 363 ss.

<sup>8</sup> La normativa europea in materia di aiuti di Stato è contenuta negli articoli del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che vanno dal 107 al 109, articoli che stabiliscono una incompatibilità generale di detti aiuti con il mercato interno. Nondimeno, occorre segnalare, che tali articoli prevedono anche specifici casi in cui la Commissione, in ragione di particolari esigenze (per. es. calamità naturali), può autorizzarli. Sugli aiuti di Stato cfr. G. CONTALDI, *La nozione di aiuto di Stato*, in *Eurojus*, n. 3/2019. Si vedano anche L. SCIPIONE, *Aiuti di Stato, crisi bancarie e ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 1, 2020; L. CALZOLARI, *La selettività degli aiuti di stato e il principio di parità di trattamento delle imprese nella recente giurisprudenza della corte di giustizia*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2, 2015, pp. 481 ss.; L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 439.

<sup>9</sup> Sul punto vedi A. D'ATTORRE, *L'Europa e il ritorno del 'politico'. Diritto e sovranità nel processo di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2020. Sulla storia dell'integrazione europea, tra i tantissimi, si vedano almeno

duro della «costituzione economica»<sup>10</sup> dell'UE, ispirata a coordinate economiche di matrice neoliberale.

In conseguenza della crisi economica e finanziaria dello scorso decennio, a seguito del Trattato noto come *Fiscal Compact* adottato nel 2012<sup>11</sup>, gli Stati membri hanno introdotto, attraverso disposizioni a carattere permanente e ad effetti vincolanti, la regola del pareggio di bilancio nei propri ordinamenti giuridici nazionali<sup>12</sup>, ed alcuni di questi (è il caso della Spagna) hanno addirittura previsto che il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi sul debito sia prioritario rispetto a qualsiasi altra spesa, e dunque anche al pagamento delle pensioni<sup>13</sup>. Si consideri poi che, a partire dal 2010, le regole di bilancio sono state ulteriormente irrigidite<sup>14</sup>,

---

M. GILBERT, *European Integration: A Political History*, Rowman & Littlefield, Maryland, 2020; C.J. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford University Press, Oxford, 2012; G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, Oxford, 2009; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2013; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>10</sup> Cfr. C. JOERGES, *The European Economic Constitution and its Transformation Through the Financial Crisis*, in D. PATTERSON, A. SÖDERSTEN (a cura di), *A Companion to European Union Law and International Law*, Blackwell, Oxford, 2016; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 161. Di «costituzione economica» ne parla l'ordoliberalismo. Rappresentativo dell'ideologia ordoliberales è il libro di L. ERHARDT, *Wohlstand für Alle*, Econ Verlag, Düsseldorf, 1957. Per un approfondimento sull'ordoliberalismo, tra i tantissimi, si vedano C. JOERGES, *Europa nach dem Ordoliberalismus: Eine Philippika*, in *Kritische Justiz*, 43, 2010; K. TRIBE, *Strategies of Economic Order: German Economic Discourse 1750-1950*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995; D. HASELBACH, *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft. Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*, Nomos, Baden-Baden, 1991; G. DALE, N. EL-ENANY, *The limits of Social Europe. EU Law and the Ordoliberal Agenda*, in *German Law Journal*, vol. 14, 5, 2013, pp. 613 ss.; M. WEGMANN, *Früher Neoliberalismus und Europäische Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2002; K. TUORI, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, pp. 127 ss. Interessante è il contributo di O. MALATESTA, *One Size Fits All. Ordoliberalismo e neutralizzazione del conflitto alle origini della costituzione economica europea*, in *Zapruder* (51), 2020, pp. 132-133.

<sup>11</sup> Il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, dopo essere stato ratificato – come previsto dall'art. 14 dello stesso – da dodici Paesi dell'Eurozona. L'Italia lo ha ratificato con la legge n. 114 del 23 luglio 2012.

<sup>12</sup> In Italia, l'*equilibrio* di bilancio è stato costituzionalizzato all'interno dell'art. 81 Cost. attraverso la legge costituzionale n. 1/2012, pubblicata sulla G.U. n. 95 del 23 aprile 2012, a cui si è data attuazione attraverso la legge «rinforzata» n. 243 del 24 dicembre 2012. Per una sintetica panoramica, cfr. L. MELLACE, *L'Unione Europea tra destino comune e crisi permanente. Profili di teoria del diritto*, cit., pp. 104-105. Si veda anche G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp. 92 ss.

<sup>13</sup> L'art. 135 co. 3 della Costituzione spagnola, alla luce della riforma del 2011, dispone infatti che «Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta». Sul punto, vedi A.J. MENÉNDEZ, *Look at the Mirror...*, in *Ordines*, n. 1/2015, pp. 6-7.

<sup>14</sup> Si fa qui riferimento, nello specifico, al *Six Pack*, al *Two Pack* e al *Fiscal Compact*. Il *Six Pack* comprende cinque regolamenti ed una direttiva: Regolamento (UE) n. 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Il *Two Pack*, che riguarda gli Stati la cui moneta è l'euro, si compone invece di due Regolamenti, il n. 472/2013 ed il n.

al punto che la discrezionalità dei Parlamenti nazionali nella gestione della politica fiscale si è ampiamente ridotta, a vantaggio di alcune istituzioni europee. In un tale contesto, le economie nazionali, specialmente quelle degli Stati debitori, sono state sottoposte ad una sorveglianza sempre più stringente, mentre la Banca Centrale europea, attraverso politiche monetarie *non convenzionali*, ha garantito – secondo alcuni aggirando la lettera dei Trattati – la sopravvivenza dell'eurozona, impedendo che la crisi dei debiti sovrani di alcuni Stati contagiassero l'intera area euro<sup>15</sup>.

La crisi economica e finanziaria che ha investito gli Stati membri nello scorso decennio sembra, inoltre, aver tolto slancio e forza decisionale all'Unione Europea. Senza dimenticare che la questione migratoria, la distanza tra il centro e la periferia e la crisi della solidarietà tra gli Stati hanno fortemente rinvigorito la spirale di crisi in cui l'Unione è da qualche tempo caduta. Sono così aumentati i sostenitori dello Stato nazionale e, al contempo, si sono diffusi movimenti nazionalisti e sovranisti che si sono fatti interpreti della delusione e dell'ostilità verso l'Europa<sup>16</sup>, tanto che il progetto della *Ever Closer Union* è stato da più parti messo in discussione<sup>17</sup>.

La gestione della crisi economica e finanziaria ha, poi, ampliato i poteri di alcune istituzioni europee; si consideri che il bilancio, storicamente prerogativa dei Parlamenti nazionali, è ora sottoposto al vaglio della Commissione, a cui spetta il compito di accertare che la predisposizione di questo sia in linea con le «raccomandazioni» europee. In un contesto di tal tipo, gli Stati sono soggetti ad un pervasivo controllo delle istituzioni sovranazionali e ad una attuazione della disciplina di bilancio che impone di adottare misure di «svalutazione interna» o di rivolgersi ai mercati finanziari, laddove a risentirne è il principio di solidarietà, che dovrebbe costituire un architrave del processo di integrazione<sup>18</sup>. Se, inoltre, anche grazie all'intenso lavoro della Corte di giustizia, la natura internazionalistica dell'UE sembrava essere

---

473/2013, che, da un lato, disciplinano l'intervento delle istituzioni europee nel caso in cui uno Stato si trovi in una condizione di instabilità finanziaria che possa pregiudicare la stabilità di altri Stati euro, dall'altro, rendono maggiormente rigide le procedure di sorveglianza sulle finanze degli Stati, estendendo il controllo oltre il «semestre europeo». Il *Fiscal Compact*, infine, è un trattato internazionale entrato in vigore il 1° gennaio 2013, dopo essere stato ratificato – come previsto dall'art. 14 dello stesso – da dodici Paesi dell'Eurozona (Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Finlandia, Portogallo, Slovenia; il 17 gennaio si è aggiunta anche la Slovacchia); il Trattato è stato ratificato anche da quattro Paesi non aderenti alla zona euro (Lettonia, Lituania, Romania e Danimarca). L'Italia lo ha ratificato con la legge n. 114 del 23 luglio 2012.

<sup>15</sup> Tra i tantissimi, si vedano almeno E. MOSTACCI, *Alla maniera di Asgbar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto pubblico e comparato europeo*, 2015, I, pp. 221 ss.; G. CONTALDI, *Il nuovo ruolo della BCE nel funzionamento dell'Unione economica e monetaria dopo le decisioni nel caso Gauweiler*, in *Osservatorio AIC*, 2017, pp. 159-170; O. MORWINSKY, *Die Rolle der Europäischen Zentralbank in der Staatsschuldenkrise*, in H.J. BLANKE – S. PILZ (a cura di), *Die "Fiskalunion"*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2014, pp. 39 ss.

<sup>16</sup> Cfr. E. TRIGGIANI, *Fra sovranità e sovranismi nell'Unione europea*, in E. CALZOLAIO, R. TORINO, L. VAGNI (a cura di), *Liber Amicorum Luigi Moccia*, Roma Tre Press, Roma, 2021, pp. 295-296; L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, cit., p. 439.

<sup>17</sup> Cfr. P. ANDERSON, *Ever Closer Union? Europe in the West*, Verso, Londra-New York, 2021.

<sup>18</sup> Tra i tantissimi, si vedano F. BALAGUER CALLEJÓN, *L'Unione europea di fronte alla Brexit e ad altri processi disgregativi nel contesto globale*, in *federalismi.it*, 2020, n. 13; E. TRIGGIANI, *Fra sovranità e sovranismi nell'Unione europea*, cit., p. 302; S. GIUBBONI, *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018.

stata superata, la normativa di *emergenza* ha notevolmente ridimensionato tale conquista, riportando in auge strumenti di diritto internazionale ed un lessico sempre più lontano dal modello costituzionale.

Tra le categorie giuridiche particolarmente stressate da questa molteplicità di crisi vi è anche quella della cittadinanza europea<sup>19</sup>. Indissolubilmente legata alla libertà di circolazione delle persone, essa fu inizialmente pensata per soddisfare le esigenze dei lavoratori comunitari, ovverosia dei soggetti «economicamente attivi», di coloro i quali erano cioè in grado di partecipare «attivamente» al mercato comune attraverso l'esercizio di un'attività economica<sup>20</sup>. Rivolgendosi ai lavoratori, la libera circolazione ha infatti dato vita ad una figura nuova, quella del «cittadino del mercato» o, meglio, dello «straniero privilegiato», che ha rappresentato – per usare le parole di Agustín José Menéndez e di Espen Olsen – una sorta di «protocittadinanza» europea<sup>21</sup>. Solo gradatamente nel tempo, e grazie all'importante impulso della Corte di giustizia<sup>22</sup>, si è ampliata la platea dei beneficiari del diritto alla libera circolazione fino ad arrivare alla formalizzazione della cittadinanza europea, istituita con il Trattato di Maastricht, che ha riconosciuto il diritto «di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri» a *tutti* i cittadini dell'Unione Europea e non più solo ai soggetti «economicamente attivi»<sup>23</sup>. *Martínez Sala*<sup>24</sup> e *Baumbast*<sup>25</sup> vanno in questa direzione, rompendo ogni legame con

---

<sup>19</sup> A norma degli articoli 9 TUE e 20 TFUE: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Per ciò che concerne gli articoli relativi alla cittadinanza europea, occorre qui ricordare che nel Trattato di Maastricht tali disposizioni erano contenute negli articoli 8, 8a, 8b, 8c, 8d, 8e; nel Trattato di Amsterdam, negli articoli 17, 18, 19, 20, 21, 22; nel Trattato di Lisbona, attualmente vigente, gli articoli relativi alla cittadinanza e quelli alla non discriminazione in base a sesso e nazionalità sono invece raggruppati nella parte seconda e vanno dal 18 al 25 TFUE. L'attuale base giuridica è poi completata dagli articoli 2, 3, 7, 9, 10, 11 e 12 TUE e dagli articoli da 39 a 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Sulla cittadinanza europea e sulla libertà di circolazione, si veda B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012.

<sup>20</sup> Cfr. G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 71 ss.; E.D.H. OLSEN, *The Origins of European Citizenship in the first two decades of European Integration*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n. 1, 2008, pp. 40-57; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

<sup>21</sup> Cfr. A.J. MENÉNDEZ, E.D.H. OLSEN, *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Contrast*, Palgrave Macmillan, Londra, 2020.

<sup>22</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, cit., spec. p. 591, 594.

<sup>23</sup> Cfr. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 117. Sulla libertà di circolazione, si veda M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006. Interessante anche L. MOCCIA, *Il sistema della cittadinanza europea: un mosaico in composizione*, in ID. (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2010. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte europea di giustizia sui cittadini «inattivi» si veda S. AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo «inattivo»*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 59 ss.

<sup>24</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 12 maggio 1998, C-85/96. Fra i tanti, si vedano almeno M. PROTTO, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern e la cittadinanza europea*, in *Diritto Pubblico*, 2000, pp. 877-888; C. TOMUSCHAT, *Case C-85/96, María Martínez Sala v. Freistaat Bayern, Judgment of 12 May 1998*, Full Court [1998] ECR I-2691, in *Common Market Law Review*, 2000, pp. 449-457.

<sup>25</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 17 settembre 2002, C-413/99.

il lavoro, mentre *Grzelczyk*<sup>26</sup> e *Trojani*<sup>27</sup> prefigurano l'emergere di vincoli di solidarietà oltre confine, arricchendo il contenuto sostanziale delle facoltà derivanti dal diritto europeo. Tuttavia, con le crisi finanziarie, economiche, fiscali e migratorie, che hanno colpito l'Europa a partire dal 2007, qualcosa è cambiato e sono riemerse limitazioni alla libera circolazione delle persone, limitazioni che non riguardano più la "titolarità" del diritto, ma il suo "esercizio", laddove ai destinatari di tale libertà si richiede di essere economicamente autosufficienti, così da non costituire un *onere irragionevole* per l'assistenza sociale dello Stato ospitante<sup>28</sup>. Ciò si accompagna ad un cambio di rotta anche nella generosa giurisprudenza della Corte di giustizia, che si fa più rigorosa sulle questioni connesse al *welfare tourism*, al punto che alcune sentenze – per esempio, la *Dano* del 2014<sup>29</sup> e la *Alimanovic* del 2015<sup>30</sup>, tra le altre<sup>31</sup> – non guardano con favore ai soggetti "economicamente inattivi", a prescindere se la concessione della prestazione sociale richiesta rappresenti un *onere irragionevole* per le finanze dello Stato interessato<sup>32</sup>.

**3.** Ma d'un tratto tutto quanto appena detto passa in second'ordine. Scoppia la pandemia da Covid-19, un virus che si diffonde rapidamente in tutto il pianeta, tanto che nessuno può più dirsi al sicuro. Improvvisamente si dà il via a *lock down* e provvedimenti securitari più o meno diffusi, per intensità e durata, che sono prescritti ed imposti per limitare i contagi, mentre parole come *quarantena* e *smart working* entrano nel nostro vocabolario quotidiano, dal quale non sembrano più voler uscire. Nonostante le vaccinazioni proseguano, con intensità differente da paese a paese, la pandemia sembra però non avere fine e ciò che preoccupa sono le continue mutazioni (varianti), che sembrano rendere il virus sempre più aggressivo e contagioso.

---

<sup>26</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 20 settembre 2001, C-184/99.

<sup>27</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 7 settembre 2004, C-456/02.

<sup>28</sup> Giova qui ricordare che benché la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella sentenza del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, causa C-184/99, avesse precisato che fosse necessario un minimo di «solidarietà finanziaria» tra gli Stati europei per far sì che la cittadinanza potesse essere configurata come «status fondamentale» dei cittadini degli Stati stessi, nel 2004, la direttiva 2004/38, inserisce il concetto di «onere irragionevole», in modo da limitare la cittadinanza sociale europea in nome delle logiche di bilancio. Su questo specifico aspetto, si veda C. MARGIOTTA, *I presupposti teorici della cittadinanza europea: originarie contraddizioni e nuovi limiti*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2018, p. 61. Interessante, sul punto, è anche il caso di Silvia Guerra di cui si dà conto in C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, cit., p. 64.

<sup>29</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 11 novembre 2014, C-333/13. Per un commento, si vedano F. CAPOTORTI, *La Corte si schiera contro il fenomeno del turismo sociale: la sentenza Dano*, in *Eurojus*, 17/11/2014; F. COSTAMAGNA, "Chi non lavora...". *Alcune considerazioni su cittadinanza europea, solidarietà e accesso ai benefici sociali a margine della sentenza Dano*, in *SIDIBlog*, 25 novembre 2014; D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefit for Economically Inactive Union Citizens*, in *Common Market Law Review*, 2015; H. VERSCHUEREN, *Preventing "Benefit Tourism" in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano?*, in *Common Market Law Review*, 2015; L. TASCHINI, *Libera circolazione e protezione sociale: limiti all'accesso al welfare system per i cittadini europei. In margine alla sentenza Dano (C-333/13) della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2015.

<sup>30</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 settembre 2015, C-67/14. Per un commento, A. ILIOPOULOU-PENOT, *Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The Alimanovic judgment*, in *Common Market Law Review*, 2016.

<sup>31</sup> Si segnalano anche le sentenze *Brey*, causa C-140/12; *Garcia-Nieto*, causa C-299/14; *Commissione v. Regno Unito*, causa C-308/14.

<sup>32</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, cit., pp. 592-593.

L'UE e i suoi Stati membri stanno lavorando insieme per rafforzare i sistemi sanitari nazionali e contenere la diffusione del virus e al tempo stesso stanno adottando misure per attenuare lo *shock* provocato dal Covid-19, che ha avuto, e sta avendo, un impatto assai negativo su produzione e occupazione, nonché importanti ricadute sul piano politico, economico e sociale<sup>33</sup>. Per fronteggiare l'emergenza sanitaria, dopo un'iniziale fase di stallo, l'Unione Europea ha predisposto una serie di misure di politica economica, di cui molto si è discusso in tempi recenti, che globalmente valgono 540 miliardi di euro. Nello specifico, si sta qui parlando dei fondi BEI<sup>34</sup> per le imprese, del piano SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)<sup>35</sup> per finanziare la cassa integrazione e del *Pandemic Crisis Support*, una linea di credito precauzionale del MES da 240 miliardi di euro (nell'ambito di una *Enhanced Conditions Credit Line*), che mette a disposizione degli Stati che ne facciano richiesta prestiti per un ammontare massimo del 2% del PIL, per far fronte alle spese *dirette* ed *indirette* collegate all'emergenza sanitaria da Covid-19<sup>36</sup>. L'attivazione di questa linea di credito – presentata come una forma di assistenza finanziaria soggetta a condizionalità “leggera” – è stata però accompagnata da un intenso dibattito. Benché infatti si possa ritenere che la “rigorosa condizionalità” stia nel vincolo di destinazione cui è soggetto il prestito, e cioè nell'obbligo di utilizzare i fondi per le spese legate all'emergenza sanitaria, ben più problematico è escludere – guardando al diritto vigente – che la condizionalità “leggera” di partenza non possa successivamente trasformarsi in un ben più incisivo programma di aggiustamento macroeconomico<sup>37</sup>. La disciplina delle linee di credito precauzionali prevede infatti che il paese che riceve un aiuto dal MES debba essere sottoposto ad una «sorveglianza rafforzata» (art. 2(3) Regolamento n. 472/2013). Tale istituto dà la possibilità alla Commissione, alla Banca Centrale europea e, se del caso, al Fondo Monetario Internazionale di effettuare missioni di verifica periodiche volte a verificare i progressi realizzati dallo Stato nell'attuazione delle misure concordate (art. 3(5) Regolamento n. 472/2013), nel corso delle quali il Consiglio può raccomandare allo Stato membro, il cui quadro economico e finanziario si sia deteriorato, di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre un programma di aggiustamento macroeconomico<sup>38</sup>. Che la “rigorosa condizionalità” costituisca la *condicio sine qua non* per la erogazione di assistenza finanziaria lo si evince invero anche dal Trattato istitutivo del MES,

---

<sup>33</sup> Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/coronavirus/>. Cfr. W. STREECK, *Absent Without Leave: The European Union in the Corona Pandemic*, in *Ordines*, n. 2/2021.

<sup>34</sup> Per maggiori dettagli, <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm>.

<sup>35</sup> Strumento istituito con Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, 19 maggio 2020. In chiave critica, si veda S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta «cassa integrazione europea»*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2020, pp. 421-427. Cfr. anche A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE, II (2020)*, Sezione “Coronavirus e diritto dell'Unione”, n. 8, 23 maggio 2020.

<sup>36</sup> Per un primo commento su queste misure, *ex multis*, si veda G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 444 ss. Più in generale, sulla solidarietà nel sistema dell'Unione, si veda E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, pp. 235-255.

<sup>37</sup> Cfr. M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Le condizionalità all'incrocio tra MES e Two-Pack*, in A. MANGIA (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Scholé, Brescia, 2020, p. 60.

<sup>38</sup> Art. 3(7) Regolamento 472/2013.



dall'art. 136(3) TFUE e da un consolidato orientamento della Corte di giustizia, che ha chiarito come essa, la rigorosa condizionalità, serva a garantire il rispetto del «principio del non salvataggio finanziario»<sup>39</sup>, principio che costringe gli Stati a non indebitarsi o, in alternativa, a reperire le risorse sui mercati, in questo ultimo caso però soggiacendo ai dettami che questi impongono.

Con riferimento al MES, per cui, com'è noto, non opera il divieto di *bail out* (art. 125 TFUE) – tenuto conto che la sua assistenza finanziaria è soggetta ad una *rigorosa* condizionalità –, è qui opportuno ricordare che l'Eurogruppo, il 30 novembre 2020, nonostante l'infuriare della pandemia, ne ha approvato una riforma (in verità già discussa nel 2019)<sup>40</sup>. Accompagnata da un acceso dibattito per le conseguenze che ne potrebbero derivare, la riforma – oltre a regalare un maggiore coinvolgimento al Direttore Generale nella fase iniziale del procedimento di attivazione e ad ampliare le prerogative del MES nella negoziazione delle condizionalità – conferma il regime distinto previsto per le *linee di assistenza finanziaria precauzionale*, ma prevede che uno Stato che abbia un deficit contenuto entro il 3% del PIL; un saldo di bilancio strutturale pari o superiore al parametro di riferimento minimo specifico per il paese; e un debito inferiore al 60% del PIL, ovvero una riduzione del differenziale, rispetto al 60%, ad un tasso medio di 1/20 all'anno, potrà chiedere un prestito, ricorrendo ad una *linea di credito condizionata precauzionale* (PCCL), semplicemente presentando una lettera di intenti – è questa la prima novità della riforma – con la quale si impegna a rispettare i suddetti criteri per tutta la durata del finanziamento, anziché firmare un *memorandum d'intesa*. Uno Stato che invece non rispetti pienamente i parametri suddetti potrà accedere solamente ad una *linea di credito soggetta a condizioni rafforzate* (ECCL), sottoscrivendo un *memorandum d'intesa* in cui sono contenute le condizionalità da rispettare, e cioè austerità e riforme strutturali<sup>41</sup>. Perché, però, sia attivata una *linea di credito soggetta a condizioni rafforzate* il debito dello Stato beneficiario dovrà essere giudicato “sostenibile” dagli organi tecnici del MES, diversamente lo Stato richiedente corre il rischio di una ristrutturazione preventiva del proprio debito.

Sulla ristrutturazione del debito, la riforma prevede che gli Stati dovranno emettere titoli di debito con Clausole di Azione Collettiva (CACs) *Single-Limb*. In verità, dal 2013, tutti i titoli di Stato dei paesi dell'eurozona, con durata superiore ad un anno, contengono già un tipo di CACs, le *Double-Limb*. La differenza tra i due tipi di clausole, quelle già esistenti e quelle

---

<sup>39</sup> Cfr. Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, §§ 137 e 143. Secondo il principio del non salvataggio finanziario, «l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro» (art. 125 TFUE).

<sup>40</sup> È possibile leggere la bozza del testo rivisto del Trattato che istituisce il MES all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01132368.pdf>. Sulla recente riforma del MES, si veda anche l'*Audizione sul funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità e sulle sue prospettive di riforma. Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco*, 4 dicembre 2019, Roma, consultabile sul sito: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2019/visco-audizione-4122019.pdf>. Cfr. L. MELLACE, *L'Unione Europea tra destino comune e crisi permanente. Profili di teoria del diritto*, cit., pp. 93 e 96-97; G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *federalismi.it*, n. 34/2020; L. GIANNITI, *La riforma del MES e la governance economica dell'eurozona*, in *Diritto Pubblico*, 1/2020, pp. 305 ss.

<sup>41</sup> Le due linee di assistenza finanziaria precauzionale sono disciplinate all'interno dell'art. 14 del Trattato istitutivo del MES.

introdotte dalla riforma, è sostanziale: mentre infatti le *Double-Limb* per essere attivate (e quindi per avviare una ristrutturazione del debito) hanno bisogno di una doppia maggioranza, quella dei detentori del debito nel suo insieme e all'interno di ogni sottocategoria di titoli, le *Single-Limb* consentono invece – rendendo di fatto più semplice la ristrutturazione del debito – di aggregare tutti i titoli del debito pubblico (sarà dunque sufficiente la maggioranza dei detentori del debito nel suo insieme). Se al momento attuale una ipotesi di ristrutturazione dei debiti sembra remota, così però potrebbe non essere in futuro, specialmente nel caso in cui la BCE dovesse smettere di acquistare titoli di Stato ai livelli attuali, ipotesi che certo non si può scartare.

Un'altra novità della riforma, tutt'altro che marginale, riguarda l'introduzione del *common backstop* (paracadute finanziario), che trasforma il MES nel «prestatore di ultima istanza» del *Fondo di Risoluzione Unico (FRU)*<sup>42</sup> – istituito con il fine di salvare le banche in crisi, grazie ai contributi del settore bancario stesso –, laddove si siano esauriti i mezzi finanziari disponibili del FRU o nel caso in cui questi risultino insufficienti per la risoluzione del caso specifico.

La riforma del MES, qui brevemente sintetizzata, ha molti aspetti che la rendono ostica da comprendere per l'alta cifra di tecnicismo che la caratterizza, facendo sì che i discorsi nella sfera pubblica discorsiva si siano fermati ad un livello epidermico, quasi coperti da una sorta di “velo d'ignoranza”. D'altronde, in quasi tutti gli Stati si è preferito trattare la riforma come una questione meramente “tecnica”, quando è in realtà una questione “politica” per le implicazioni che ne potrebbero derivare. Che una riforma del MES fosse necessaria pare fuori di dubbio, nondimeno la riforma proposta, da un lato, sembra radicalizzare gli aspetti più controversi contenuti nel testo originario, dall'altro, sembra assurgere il MES a giudice della sostenibilità dei debiti sovrani, accrescendo pertanto i poteri di una istituzione la cui legittimazione democratica è quantomeno dubbia.

Tornando alle misure adottate per contrastare l'emergenza pandemica, è ora il momento di volgere lo sguardo al *Recovery Fund*, anche noto come *Next Generation EU*. Frutto di una mediazione lunga e complicata, laddove sono state fatte agli Stati più riluttanti (Danimarca, Olanda, Austria e Svezia) una serie di concessioni per convincerli ad accettare l'accordo (si pensi alla questione dei *rebates*<sup>43</sup>), è stato a lungo terreno di scontro tra chi ha visto in questo

---

<sup>42</sup> Per un approfondimento, cfr. <https://www.srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund>: «*The Single Resolution Fund (SRF) is an emergency fund that can be called upon in times of crisis. It can be used to ensure the efficient application of resolution tools for resolving the failing banks, after other options, such as the bail-in tool, have been exhausted. The SRF ensures that the financial industry as a whole ensures the stabilisation of the financial system. All banks across the 21 Banking Union countries must pay a fee annually by law to the SRF. These fees are called contributions. The fund means that taxpayers are not first in line to pump money into a bank, should extra funding be required, since EU law requires all banks to pay into the fund annually*».

<sup>43</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/rebates\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/rebates_en): «*EU Member States' contributions to the EU budget are calculated based on their relative economic strength, as measured by their Gross National Income (GNI). At the Fontainebleau European Council in France in 1984, it was decided by the then 10 Member States (Germany, Belgium, Denmark, France, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, and the UK) to grant the UK a rebate to reduce its contribution to the EU budget. Since then, some other Member States felt that they were also paying too much towards the EU budget, even if based on objective economic criteria. Measures were taken to correct (compensate) also financial contributions for Denmark, Germany, the Netherlands, Austria, and Sweden. Similar corrections continue for these countries for the period 2021-2027. In 2014, a high-level group on Own Resources was established to examine how the system of financing the EU budget could be made fairer, simpler, more transparent, and democratically*

strumento la nascita di una fiscalità europea – consentendo il compimento di un passo tanto auspicato quanto rimandato – e chi invece lo ha interpretato come uno strumento *eccezionale* diretto a riproporre nuove riforme di matrice neoliberale<sup>44</sup>.

Attraverso questo programma, la Commissione europea è stata autorizzata a contrarre debito *comune* europeo, emettendo obbligazioni sui mercati finanziari, per un ammontare massimo di 750 miliardi di euro – trasferiti agli Stati in difficoltà, per una parte, sotto forma di prestiti (360 miliardi), e, per un'altra, sotto forma di sussidi (390 miliardi)<sup>45</sup> – che gli Stati potranno spendere rispettando i *Recovery and Resilience Plans*, programmi di investimento nazionali a cui si è chiesto di essere coerenti con le *Country Specific Recommendations*, raccomandazioni che ogni anno la Commissione invia ai singoli Stati, e con gli obiettivi indicati dall'Unione Europea, tra i quali *transizione digitale* e *sostenibilità ambientale*<sup>46</sup>.

Nei primi mesi del 2020 la Commissione ha poi esteso l'ambito di applicazione del *Fondo di solidarietà dell'Unione Europea* per fornire assistenza finanziaria agli Stati maggiormente colpiti dalla crisi pandemica<sup>47</sup> e, com'è ampiamente noto, ha sospeso, attraverso l'attivazione della *general escape clause*, il Patto di Stabilità e Crescita, consentendo una deviazione “temporanea” dai parametri del PSC, permettendo così ai governi di aumentare la spesa pubblica attraverso importanti *deficit* di bilancio<sup>48</sup>. Nondimeno, se l'aumento di spesa pubblica

---

*accountable. In line with the high-level group's final report and recommendations titled the “Future Financing of the EU”, the Commission proposed to gradually eliminate all corrections on the revenue side, as part of a fair and balanced budget. However, in the Special European Council of July 2020, the Member States agreed to keep these rebates. For the period 2021-2027, lump-sum corrections will reduce the annual GNI-based contribution of Denmark, the Netherlands, Austria, Sweden, and Germany».*

<sup>44</sup> Cfr. M. DANI, *La scossa della pandemia e l'Unione europea: rottura o mutamento costituzionale?*, in E. MOSTACCI, A. SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Rogas Edizioni, Roma, 2021, p. 79; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Wolters Kluwer, Milano, 2021.

<sup>45</sup> Molto si è discusso relativamente alla dotazione del *Recovery Fund*. Se nulla o quasi è stato detto sui *prestiti*, molto invece è stato rilevato con riguardo ai *sussidi*, da molti non considerati tali. Non è mancato infatti chi ha ritenuto che sia i primi (i prestiti) che i secondi (i sussidi) siano in realtà da considerarsi prestiti, essendo entrambi finanziati attraverso la contribuzione degli Stati al bilancio dell'UE e attraverso il pagamento di nuove tasse europee (*plastic tax*, *carbon tax* etc.), tasse che sono a carico dei cittadini europei e dunque degli Stati. Tra i più critici, F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, cit.

<sup>46</sup> Sulla transizione verde dei piani nazionali di ripresa e resilienza, si veda F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *AISDUE*, 4 gennaio 2022; Cfr. anche L. MELLACE, *L'Unione Europea tra destino comune e crisi permanente. Profili di teoria del diritto*, cit., p. 163. Su quanto detto e sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, trasmesso, per ottenere la prima rata di finanziamenti, dal Governo italiano alla Commissione europea il 30 dicembre 2021, in esecuzione del regolamento UE n. 2021/241, si veda anche N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, Editoriale, 1/2022, pp. iv ss.

<sup>47</sup> Per un approfondimento, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/funding/solidarity-fund/covid-19](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/solidarity-fund/covid-19).

<sup>48</sup> Il via libera alla sospensione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita è stato dato il 23 marzo 2020. Nel marzo 2020, sono anche state adottate nuove linee guida in materia di «aiuti di Stato», in modo da permettere agli Stati di fornire aiuto alle imprese in difficoltà a causa dell'emergenza sanitaria. Occorre tuttavia segnalare che già in passato, in occasione della crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2008, la Commissione aveva adottato misure derogatorie alla disciplina sugli aiuti di Stato, seppur con obiettivi diversi rispetto a quelli attuali. In quell'occasione, infatti, la deroga temporanea mirava ad incentivare l'accesso ai finanziamenti per le imprese. Su questo ultimo punto, si veda C. MASSA, *Covid-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla*

è stato necessario per fronteggiare la grave recessione provocata dalle misure di contenimento della pandemia, bisogna qui evidenziare come questa potrebbe esporre gli Stati con un alto debito (come l'Italia) – se dovesse essere ripristinato lo *status quo ante bellum* – ad un periodo di politiche di austerità e riforme strutturali. D'altronde, lo spettro del rigore ha già connotato – e di questo la Grecia ne è un vivido esempio<sup>49</sup> – la crisi economica e finanziaria del decennio scorso, laddove l'Europa ha concesso assistenza finanziaria in cambio di rigorose condizionalità. Al netto di tutte queste considerazioni, non è però da escludersi che il Patto possa essere riformato, per quanto, stante le diverse proposte in campo, non ci è ancora dato sapere in che modo<sup>50</sup>.

Tuttavia, lo sforzo probabilmente più rilevante nell'ottica del contenimento delle conseguenze economiche della pandemia è stato compiuto attraverso il lancio del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)<sup>51</sup>, un programma di acquisto di titoli del debito pubblico e di obbligazioni private messo in campo dalla Banca Centrale europea, che, oltre ad immettere liquidità nel sistema finanziario europeo, fa sì che i tassi di interesse rimangano a livelli prossimi allo zero, una condizione fondamentale per i paesi come l'Italia, che si trovano ad emettere titoli di stato (cioè nuovo debito) a tassi d'interesse molto bassi. A ciò si aggiunga che i suoi acquisti non sono sottoposti ad alcuna condizionalità e non devono rigidamente rispettare la regola del *capital key*, che è stata “flessibilizzata” consentendo di acquistare i titoli del debito pubblico di quei paesi che ne hanno maggiormente bisogno. Non vale inoltre il tetto del 33% su ciascuna emissione e si deroga anche alla regola per cui la BCE può acquistare esclusivamente i titoli di quei paesi che riescano a stare sui mercati, consentendo pertanto l'acquisto anche dei titoli “spazzatura”<sup>52</sup>, tutte condizioni che hanno reso il programma di Christine Lagarde assolutamente decisivo per la sopravvivenza dell'unione monetaria e delle economie europee, ancora più del *Public Sector Purchase Programme* (PSPP)<sup>53</sup>. Rimane però

---

*Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in *Eurojus*, numero speciale, *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, pp. 149 ss.

<sup>49</sup> Sulla crisi greca, in una letteratura pressochè oceanica, si veda Y. VAROUFAKIS, *Adulti nella stanza. La mia battaglia contro l'establishment dell'Europa*, La nave di Teseo, Milano, 2018.

<sup>50</sup> Cfr. le proposte dell'EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU Fiscal Rules with a focus on the six and two pack legislation* e A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, Centre for Economic Policy Research, «Policy Insight», 91/2018. Si veda poi la recente proposta di riforma di O. BLANCHARD, A. LEANDRO, J. ZETTELMEYER, *Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*. Per una critica a questa ultima proposta, si veda M. DANI, D. GUARASCIO, J. MENDES, A.J. MENÉNDEZ, H. SCHEPEL, M.A. WILKINSON, *What Blanchard gets wrong: The puzzling persistence of managerialism in EU fiscal governance*, in <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/03/25/what-blanchard-gets-wrong-the-puzzling-persistence-of-managerialism-in-eu-fiscal-governance/>, 25 marzo 2021.

<sup>51</sup> Cfr. 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).

<sup>52</sup> Cfr. 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*, n. 2/2020, p. 2878.

<sup>53</sup> Il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), insieme all'*Asset-backed Securities Purchase Programme* (ABSPP), al *Covered Bond Purchase Programme* (CBPP3) e al *Corporate Sector Purchase Programme* (CSPP), costituisce uno dei quattro sottoprogrammi dell'*Asset Purchase Programme* (APP). Sul ricorso che ha avuto ad oggetto il PSPP (Decisione (UE) 2015/774 della Banca Centrale europea, del 4 marzo 2015, come modificata dalla decisione (UE) 2017/100 della Banca Centrale europea, dell'11 gennaio 2017), si veda, innanzitutto, la sentenza dell'11 dicembre 2018 della Corte di giustizia dell'Unione Europea, C-493/17, *Weiss e a.* Per un commento su questa, si vedano A.A.M. MOOIJ, *The Weiss judgment: The Court's further clarification of the ECB's legal*

da chiedersi cosa succederà nel momento in cui la Banca Centrale europea smetterà di acquistare titoli di Stato ai livelli attuali. L'acquisto di titoli di Stato da parte della BCE difatti non è "infinito", per cui tutti quei paesi che si troveranno in una situazione di forte esposizione debitoria, una volta che la politica monetaria della BCE si sarà "normalizzata", potrebbero andare incontro a misure di austerità e riforme strutturali molto pesanti, ancor più se i parametri del Patto di Stabilità non saranno modificati.

Nondimeno, se con la crisi economico-finanziaria del decennio scorso l'Unione Europea – per usare una fortunata espressione di Wolfgang Streeck – ha «guadagnato tempo»<sup>54</sup>, superando le diverse crisi che le si sono presentate davanti con strumenti, programmi e istituti, che le hanno permesso di rinviare un cambio di paradigma, la crisi pandemica sembra aver mostrato un'Europa diversa. In risposta all'emergenza sanitaria e alle preoccupanti conseguenze socioeconomiche, l'UE ha, infatti, riconsiderato il suo *modus operandi*, mettendo a punto misure di sostegno all'economia impensabili fino a qualche tempo fa, misure che sono state indubbiamente utili anche ad evidenziare le ataviche debolezze dell'UEM, tra le quali, l'assenza di un bilancio comune<sup>55</sup>. Parlare di un cambio di paradigma è però forse prematuro e azzardato, tenuto conto che molte criticità ancora permangono. E poi, in un momento in cui la lotta al virus sta ancora proseguendo, è difficile dare una risposta agli interrogativi del presente ed al contempo azzardare pronostici sul futuro che attende l'Europa. Con la crisi pandemica si

---

*framework: Case C-493/17 Weiss and others, EU:C:2018:1000, in Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 26, n. 3, 2019; R. MICCÙ, Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?, in federalismi.it, numero speciale, 5/2019; R. CISOTTA, Profili istituzionali della BCE e la fine (prossima?) del Quantitative Easing, in osservatoriosullefonti.it, 3, 2018. Si veda, inoltre, la risposta della Corte costituzionale tedesca, BVerfG 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15. Per un commento su questa ultima pronuncia, si vedano L. MELLACE, Lo "scacco" di Karlsruhe all'integrazione europea: un commento alla sentenza del 5 maggio 2020, in Ordines, n. 1/2020. Si vedano inoltre B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione, in federalismi.it, 13 maggio 2020; F. FABBRINI, Suing the BVerfG, in Verfassungsblog on Matters Constitutional, 13 maggio 2020; P. MORI, Riflessioni sulla possibilità e sull'opportunità di aprire una procedura di infrazione nei confronti della Germania a causa della sentenza del Bundesverfassungsgericht sul PSPP, in Eurojus, 13 luglio 2020; A. THIELE, VB vom Blatt: Das BVerfG und die Büchse der ultra-vires-Pandora. Das Urteil in Sachen Anleihenkaufprogramm der EZB, in Verfassungsblog on Matters Constitutional, 5 maggio 2020; M. POIARES MADURO, Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court, in Verfassungsblog, 6 maggio 2020; M. AVBELJ, The Right Question about the FCC Ultra Vires Decision, in Verfassungsblog, 6 maggio 2020; M.A. WILKINSON, Fight, flight or fudge? First reflections on the PSPP judgement of the German Constitutional Court, in Verfassungsblog, 6 maggio 2020; F. BOTTI, I dubbi della Corte costituzionale tedesca sul Quantitative easing, in Affarinternazionali.it, 6 maggio 2020; F. BASCONE, Contro il bazooka di Draghi artiglieria pesante da Karlsruhe, in Affarinternazionali.it, 7 maggio 2020; F.C. MAYER, Auf dem Weg zum Richterfaustrecht? Zum PSPP-Urteil des BVerfG, in Verfassungsblog on Matters Constitutional, 7 maggio 2020; J. ZILLER, L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco, in AISDUE, 7 maggio 2020; M.P. CHITI, La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Quantitative Easing avvia il processo di "disintegrazione europea"?, in Astrid Rassegna, 8 maggio 2020; A. SOMMA, Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale, cit.; M. GOLDONI, Il ragionamento della Corte di Karlsruhe e l'autonomia della BCE, in Ordines, n. 1/2020; F. LOSADA, On European Macroeconomic Integration and the Ensuing Clash of Courts: Apropos the German Constitutional Court Ruling on the ECB's Public Sector Purchase Program, in Ordines, n. 1/2020.*

<sup>54</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.

<sup>55</sup> Cfr. F. FABBRINI, *The Legal Architecture of the Economic Responses to Covid-19: EMU beyond the Pandemic*, in *Journal of Common Market Studies*, 1, 2022, pp. 197-198.

è *sospeso* l'ordine di Maastricht, ma scommettere su un suo smantellamento è, perlomeno ad oggi, molto rischioso, così come è difficile dire se le misure introdotte (la condivisione del debito, su tutte) saranno confermate anche per il futuro, per come molti sostengono, o se piuttosto siano solamente soluzioni *temporanee*, in attesa che si ritorni – una volta terminato lo stato di emergenza – allo *status quo ante*.