



Il mercato unico in tempo di crisi: la proposta di uno strumento orizzontale per rispondere alle emergenze

DI MARINA PIANOFORTE *

Sommario: 1. Aspetti introduttivi. – 2. Gli strumenti orizzontali e verticali (già) esistenti nel diritto dell'UE per rispondere alle emergenze. – 3. La proposta di un'architettura di *governance* delle crisi per il mercato unico: il c.d. pacchetto SMEI. – 4. La proporzionalità delle misure proposte. – 5. La nozione di “importanza strategica”. – 6. L'ambito di applicazione dello SMEI. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Aspetti introduttivi

È un fatto ormai notorio che le recenti crisi hanno perturbato il normale funzionamento del mercato unico, con inevitabili ricadute sulla coesione economica e sociale nell'Unione europea. È altresì indubbio che la pandemia abbia rappresentato “La” sfida che di gran lunga ha messo più in difficoltà il sistema dell'Unione europea nella storia recente¹. Per far fronte alla crisi dovuta alla diffusione del virus Covid-19 i singoli Stati membri, soprattutto nel momento iniziale della diffusione del contagio, sono intervenuti in ordine sparso, in modo autonomo, adottando misure disomogenee, decise e realizzate a livello nazionale, tra le quali è necessario ricordare la chiusura delle proprie frontiere². Dopo questa fase di incertezza, l'Unione europea

*Dottoranda di ricerca in Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo, Università degli studi di Udine.

¹ L'effetto generato dalla crisi pandemica è stato definito “*shock* simmetrico”, perché ha colpito in maniera indistinta tutti gli Stati membri. A tal proposito, *ex multis* P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenze, tecnologia*, in *Consulta Online*, 2020. Per un'analisi dettagliata delle numerose implicazioni della pandemia nell'Unione europea, sia in ambito politico-istituzionale ed economico, sia umanitario e di sicurezza dei confini, v. P. V. MAIOR, I. CAMISÃO, *The Pandemic Crisis and the European Union COVID-19 and Crisis Management*, Routledge, 2021.

² La base giuridica invocata a sostegno della deroga del diritto dell'Unione europea e delle limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali è stata diversamente individuata dai singoli attori nazionali a seconda della materia incisa dai relativi provvedimenti ma, in ogni caso, è sempre stata ricondotta all'“eccezionalità” della situazione, secondo quanto consentito, ad esempio, dall'art. 52, par. 1, Carta di Nizza. Sul tema, v. K. LENAERTS, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 375 ss. Si ricorda che la stessa Commissione il 16 marzo 2020 aveva evidenziato che gli

ha iniziato ad agire per promuovere politiche comuni e soluzioni condivise tra tutti gli Stati membri³, servendosi – così come aveva già in precedenza fatto per reagire alla crisi economica del 2008⁴ – anche di strumenti di *soft law*⁵, e come tali, da un lato, rapidi, flessibili e facili da

Stati membri avrebbero potuto reintrodurre anche controlli temporanei alle frontiere interne della zona Schengen, in quanto giustificati da motivi di politica pubblica e di sicurezza interna. A tal proposito, cfr., *Orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza Covid-19*, del 16 marzo 2020, (C(2020)1753), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52020XC0316\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52020XC0316(03)), p. 5. Per un quadro riassuntivo delle risposte iniziali degli Stati membri alla crisi pandemica cfr., *ex multis*, G. CAGGIANO, *Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, *I Post di AISDUE*, 30 aprile 2020; P. GENSCHEL, M. JACHTENFUCHS, *Postfunctionalism Reversed: Solidarity And Rebordering During The COVID-19 Pandemic*, in *Journal of European Public Policy*, 2021, n. 28, p. 350; S. MONTALDO, *The Covid-19 Emergency and the Reintroduction of International Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers, European Forum*, 25 aprile 2020, p. 523 ss; F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *Eurojus*, 2020, num. spec., p. 23 ss; A. PETTI, *EU Covid-19 Purchase and Export Mechanism: A Framework for EU Operational Autonomy*, in *CMLRev.*, 2022, n. 59, p. 1333 ss.

³ Non sarà possibile in questa sede dare conto nel dettaglio delle diverse misure messe in campo al riguardo dall'Unione, tema su cui illustre dottrina si è già espressa. Per un commento sulle principali linee di azione sviluppate dall'UE, v. C. BEAUCILLON, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the Covid-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers, European Forum*, 2020, p. 387 ss.; F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, p. 95 ss.; E. CASTELLARIN, *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals Under Discussion and Open Issues*, in *European Papers, European Forum*, 2020, p. 1 ss.; S. DOMINELLI, *COVID-19: riflessioni di diritto dell'Unione europea*, in *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi*, 2020, num. spec., p. 209 ss; N. RUCCIA, *L'Unione europea e l'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *La Comunità internazionale*, 2020, p. 241 ss; S. WOLFF, S. LADI, *European Union Responses To The Covid-19 Pandemic: Adaptability In Times Of Permanent Emergency*, in *Journal of European Integration*, 2020, n. 42 (8), p. 1025 ss., ed il numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *Eurojus*.

⁴ Per un commento sugli "strumenti *soft*" adottati per regolare la crisi finanziaria, v. M. DAWSON, F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU*, in *Modern Law Review*, 76(5), 2013, p. 817 ss.

⁵ Gli atti di *soft law* espressamente menzionati nell'art. 288 par. 5 TFUE – le raccomandazioni e i pareri – sono definiti dallo stesso articolo come "non [...] vincolanti". Tuttavia, la Commissione fa sovente ricorso ad ulteriori tipi di atti, c.d. atipici, quali conclusioni, risoluzioni, comunicazioni, orientamenti e linee guida. In particolare, rispetto a queste tre ultime tipologie è stata a volte messa in discussione l'apparente assenza di portata normativa. Si veda in dottrina, G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 327 ss.

La stessa Corte di giustizia ha confermato la legittimità di questi dubbi arrivando talvolta a riconoscerne un effetto giuridico "circoscritto all'autolimitazione della Commissione nell'esercizio del proprio potere discrezionale", senza però poter creare obblighi autonomi in capo agli Stati membri (cfr. Corte giust. 8 marzo 2016, causa C-431/14 P, *Grecia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2016:145, punto 70, nonché Corte giust., 16 febbraio 2017, causa C-95/15 P, *H&R ChemPharm*, ECLI: ECLI:EU:C:2017:125, punto 57). Sul punto, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 193 ss.

Deve, tuttavia, rilevarsi che non sempre gli atti non vincolanti dell'Unione sono scevri di conseguente giuridiche negli ordinamenti dei singoli Stati membri; per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, si segnalano gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa, sia nella sua massima espressione, sia davanti ai tribunali di primo grado, secondo cui, alla luce di alcune precedenti decisioni della Corte di giustizia, i singoli giudici hanno l'obbligo, nei limiti del tenore letterale del diritto italiano, di interpretare il diritto europeo anche alla luce degli atti non vincolanti adottati dalle istituzioni dell'Unione (cfr. Cons. St., sez. VI, 24 giugno 2022, n. 5198: "In primo luogo va ricordato che la raccomandazione, infatti, è un atto giuridico che si caratterizza per essere non obbligatorio e non può far sorgere effetti vincolanti o diritti azionabili dai singoli innanzi ad un giudice nazionale, ma va presa in considerazione dal giudice per risolvere una controversia in particolare quando si tratti di interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire l'attuazione di norme unionali o quando la raccomandazione abbia lo scopo di completare norme dell'Unione europea aventi natura vincolante (cfr., in tal senso, Corte giust. 13 dicembre 1989 *Grimaldi*, C-322/88 nonché Corte giust. UE 18 marzo 2010 *Alassini*, C- 317/08 e C- 320/08").

promulgare e quindi adatti ad affrontare le emergenze, dall'altro lato, però, con importanti *deficit* di legittimità (giacché emanati deviando dalla procedura legislativa prevista da Trattati e mancando di controllo giudiziario), nonché svantaggi dovuti agli effetti giuridici sfumati⁶. In particolare, gli strumenti che hanno fatto da cornice durante la crisi pandemica sono stati, tra gli altri, una Comunicazione su una risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19⁷, riguardante la risposta immediata alla crisi, nonché una dichiarazione congiunta del Consiglio europeo⁸, seguita dai piani di azione del Consiglio e della Commissione⁹ sulle strategie e le misure per porre fine ai *lockdowns*¹⁰.

Questi strumenti di natura prevalentemente orientativa sono stati presto seguiti da un ulteriore e consistente *corpus* sostanziale di atti non vincolanti, adottati nelle varie politiche dell'Unione.

Per quanto concerne, specificamente, la salvaguardia del mercato unico – considerata dall'Unione stessa la sua risorsa più preziosa¹¹ –, da un lato, sono stati utilizzati degli strumenti giuridici di *governance* delle crisi già esistenti nel panorama dell'Unione europea, quali ad esempio il meccanismo unionale di protezione civile di cui si dirà in prosieguo, dall'altro lato, le istituzioni dell'Unione hanno fatto ricorso a strumenti di *soft law*¹² (comunicazioni e linee

⁶ Per un'attenta disamina sul ruolo degli strumenti di *soft law* durante la pandemia, nonché sui rischi del loro massiccio utilizzo, v. E. MARIOLINA, S. OANA, *The Elusive Legitimacy of EU Soft Law: An Analysis of Consultation and Participation in the Process of Adopting COVID-19 Soft Law in the EU*, in *European Journal of Risk Regulation*, 12(1), p. 159 ss.; S. OANA, *Covid-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers*, n. 5 (1), 2020.

⁷ Comunicazione della Commissione, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, COM (2020) 112 Final del 13 marzo 2020.

⁸ Consiglio europeo, *Joint statement of the members of the European Council*, del 26 marzo 2020, al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/26/joint-statement-of-the-members-of-the-european-council-26-march-2020/>.

⁹ Cfr. Comunicazione del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio, *Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures*, del 15 aprile 2020.

¹⁰ In quanto tali, queste misure non rientrerebbero tra gli strumenti giuridici previsti dall'articolo 288, par. 5, TFUE, ma è noto che la *soft law* si manifesta sotto una grande varietà di forme. A tal proposito, S. OANA, *op. cit.*, in *European Papers*, n. 5 (1), 2020, p. 664.

¹¹ Il mercato unico dell'Unione europea rappresenta uno dei fondamenti dell'integrazione europea e uno dei suoi maggiori risultati. Basti pensare che, oltre ad incidere sull'offerta di servizi e prodotti ai cittadini, offre alle imprese che operano in Europa un mercato interno di quasi 448 milioni di persone, stimolo per gli scambi e la concorrenza. Per dare un'indicazione numerica, si stima che ad oggi il mercato unico rappresenti il 70% delle esportazioni di merci delle piccole e medie imprese (c.d. PMI), nonché che il 25% del PIL dell'UE derivi dallo scambio di merci (percentuale di PIL che, secondo recenti stime, potrebbe addirittura aumentare fino al 12% con miglioramenti al funzionamento del mercato unico). Per una lettura dettagliata delle cifre stimate, v. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale sul mercato unico 2022*, 23 febbraio 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6499-2022-INIT/en/pdf>. Per un ampio studio sui contenuti fondamentali del mercato unico europeo, v. L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, 2021, V ed.

¹² In estrema sintesi, da ciò che si evince dagli atti atipici “*soft*” in materia di mercato unico l'azione dell'Unione si è sviluppata lungo due direttrici principali: (i) preservare il funzionamento del mercato interno consentendo la libera circolazione dei lavoratori “essenziali” e dei cittadini economicamente attivi, nonché delle merci (attraverso le c.d. “corsie verdi”), e (ii) proteggere la circolazione all'interno dell'Unione a scapito, se necessario, di quella extra-UE. In particolare modo, v. Commissione europea, *Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19*, COM 102/12, del 30 aprile 2020; Commissione europea, *Comunicazione sull'attuazione delle corsie verdi («green lanes») previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*, COM 96/I, del 24 marzo 2020; Commissione europea, *Letter from Commissioners Johansson and Reynders addressed to the EU Ministers for Home Affairs and Justice on travel restrictions in the context of the Covid 19 pandemic*, del 16 febbraio 2021. Per uno studio approfondito sul tema, si veda V. DELHOMME, T HERVEY,

guida della Commissione, raccomandazioni del Consiglio e orientamenti tecnico-scientifici delle Agenzie dell'UE), nonché hanno adottato numerose iniziative legislative di assistenza finanziaria¹³, per tutelare la sua operatività, non appena registrati segnali socio-economici non propriamente rassicuranti¹⁴.

Oggi il mercato unico mostra segni di ripresa: si stima che l'Unione europea, nel suo complesso, abbia raggiunto nel terzo trimestre del 2021 il livello di PIL precedente alla pandemia; un recente studio ha, peraltro, previsto che tutti gli Stati membri, considerati singolarmente, sarebbero riusciti a raggiungere questo traguardo già entro la fine del 2022¹⁵. La profondità dello *shock* pandemico, che tutt'ora impatta fortemente su settori fondamentali quali il tessile e il turismo, nonché l'andamento oscillante della ripresa, consigliano tuttavia di attendere la diffusione dei dati aggiornati con la consueta prudenza, mantenendo una continua vigilanza sugli eterogenei indicatori macroeconomici del mercato unico¹⁶. Se a tutto ciò si sommano gli effetti persistenti dei cambiamenti climatici e le conseguenti catastrofi naturali, come pure le instabilità economiche e geopolitiche globali¹⁷, risulta chiaro che l'Unione

The European Union's response to the Covid-19 crisis and (the legitimacy of) the Union's legal order, in *Yearbook of European Law*, 2023, p. 1 ss.

¹³ Si ricorda il piano "Next Generation EU", il quale, sfruttando le potenzialità offerte dal bilancio dell'Unione, mira a raccogliere sui mercati 750 miliardi (tra il 2021 e il 2024) destinati a compensare gli effetti della pandemia e a finanziare il rilancio delle economie del mercato comune. Inoltre, l'UE è intervenuta con una linea di credito della Banca Europea degli Investimenti (BEI) di 200 miliardi di euro, approvata dall'Eurogruppo, che va ad aggiungersi a quella di 40 miliardi già attiva. Infine, si menziona un'ulteriore linea di credito nell'ambito del MES dell'entità di 240 miliardi di euro. Per un'analisi degli interventi menzionati, v. T. ARNOLD, M. GULATI, U. PANIZZA, *How to Restructure Euro Area Sovereign Debt in the Era of Covid-19*, in *Capital Markets Law Journal*, 2020, n. 15, p. 322 ss.; D. BUSCH, *Is the European Union Going to Help us Overcome the COVID-19 Crisis?*, in *Capital Markets Law Journal*, 2020, n. 15, p. 347 ss.; L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di Sure e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *CMLRev.*, 2021, n. 58, p. 635 ss.; T. TESCHE, *Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency*, in *JCMS*, 2022, n. 60, p. 480 ss.

¹⁴ Invero, nelle fasi iniziali della pandemia, le imprese e i cittadini hanno fortemente risentito della chiusura delle frontiere, delle interruzioni della catena dell'approvvigionamento e della mancanza di prevedibilità delle regole, con una conseguente frammentazione del mercato unico. Le restrizioni all'esportazione intra-UE e le generali limitazioni di viaggio adottate in prima battuta in risposta alla diffusione del virus hanno perturbato la libera circolazione di beni, servizi e persone, provocando costi economici e ritardi e ostacolando la risposta generale e coordinata alla crisi. Nel settore dei medicinali, ad esempio, gli operatori economici di alcuni Stati membri sono rimasti, per alcuni periodi, nel possesso di numerose scorte ormai prossime alla scadenza, nonostante non vi fosse ancora alcuna carenza o necessità di fabbisogno a livello locale, scorte immobilizzate su quel territorio a causa dei provvedimenti nazionali. Per approfondire i dati relativi ai farmaci, così come ad altri beni e servizi essenziali, v. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale sul mercato unico 2021*, 5 maggio 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-annual-single-market-report-2021_en.pdf, p. 11 ss.

¹⁵ I dati su cui si basano queste valutazioni si riscontrano nella relazione annuale sul mercato unico del 2022, v. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale sul mercato unico 2022*, 23 febbraio 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6499-2022-INIT/en/pdf>, p. 7 ss.

¹⁶ Questo è ben evidente se si effettua un confronto tra i dati ufficiali delle relazioni annuali sul mercato unico del 2021 e del 2022, in attesa della prossima in uscita a inizio 2023; sul punto, cfr., rispettivamente, COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale sul mercato unico 2021*, cit., e COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale sul mercato unico 2022*, cit. Ciò che emerge, infatti, è che, dopo il forte calo del 2020, gli indicatori di fiducia degli ecosistemi industriali sono migliorati considerevolmente nel corso del 2021, ma hanno subito un nuovo lieve calo a dicembre e a gennaio 2022, a causa delle preoccupazioni per le nuove varianti e le possibili misure di contenimento.

¹⁷ È purtroppo evidente che l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia rappresenti una nuova ed ulteriore sfida alla tenuta del sistema (anche) economico dell'Unione europea. Un esempio chiaro lo si riscontra in ambito

europea sia chiamata ad essere meglio preparata a crisi future ormai quasi certe, che potrebbero ulteriormente mettere in pericolo il trentennale mercato unico¹⁸.

Una prima soluzione di ampio respiro finalizzata proprio ad incrementare la resilienza del mercato unico – cioè la sua capacità non solo di resistere alle sfide e di farvi fronte, ma anche di affrontare i cambiamenti in modo sostenibile, equo e democratico – si è avuta il 19 settembre 2022, quando la Commissione europea ha pubblicato la proposta di un pacchetto di strumenti di natura legislativa vincolante, c.d. “Strumento per le emergenze nel mercato unico” (di seguito, SMEI), volti a consentire una risposta rapida ed efficace alle crisi, salvaguardando il corretto funzionamento del mercato interno, a beneficio dei cittadini e delle imprese dell’Unione europea¹⁹.

Dopo aver individuato gli strumenti orizzontali e verticali già esistenti nell’UE per rispondere alle emergenze (i quali verrebbero integrati laddove il progetto entrasse in vigore), il presente contributo si propone di esaminare lo SMEI sia in una chiave generale – e quindi concentrando l’attenzione sugli obiettivi e sulle motivazioni della proposta, nonché sul rispetto del principio di proporzionalità – sia fornendo un *focus* sui singoli strumenti normativi elaborati, nonché sulla nuova e peculiare nozione di “importanza strategica” letta alla luce del più ampio concetto di “autonomia strategica”, il quale da qualche anno ha assunto una portata orizzontale nella definizione delle politiche dell’Unione. L’analisi fornirà un approfondimento sull’eventuale ambito applicativo dello strumento e sul suo ruolo rispetto alle normative già vigenti. In conclusione, all’esito di questo studio preliminare della proposta, verranno offerti degli spunti di riflessione rispetto ai suoi principali profili problematici e, contestualmente, ai suoi punti di forza.

2. Gli strumenti orizzontali e verticali (già) esistenti nel diritto dell’UE per rispondere alle emergenze

Alcuni strumenti giuridici dell’Unione europea contengono disposizioni generali per il governo delle situazioni di crisi (c.d. strumenti orizzontali). Ad essi si sono aggiunti, recentemente, degli strumenti normativi, e delle proposte della Commissione europea ancora in corso di approvazione, contenenti misure più mirate e puntuali, alcune di carattere trasversale, altre relative a specifici settori, tra cui lo stesso mercato interno (c.d. strumenti verticali)²⁰.

energetico, v., *ex multis*, A. BOUTE, *Phasing Out Coal Through Electricity Market Regulation*, in *CMLRev.*, 2022, n. 59, p. 1008 ss.

¹⁸ Per alcune riflessioni sull’impatto, in questi primi trent’anni, del mercato unico sulle economie dei singoli Stati membri, v. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/30th-anniversary_en.

¹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce uno strumento di emergenza del mercato unico e abroga il Regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio, 19 settembre 2022, COM (2022) 459 *final*. Il pacchetto di strumenti comprende, inoltre, altre due proposte legislative: la Proposta di regolamento relativo alla definizione di misure volte ad agevolare la fornitura e la disponibilità di beni di rilevanza per le crisi nel contesto di un'emergenza nel mercato unico e che modifica il regolamento (UE) 2016/424, il regolamento (UE) 2016/425, il regolamento (UE) 2016/426 e il regolamento (UE) 2019/1009; nonché la Proposta di direttiva che modifica le direttive 2000/14/CE, 2006/42/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE e 2014/68/UE e che introduce procedure di emergenza per la valutazione della conformità, l'adozione di specifiche comuni e la vigilanza del mercato nel contesto di un'emergenza nel mercato unico.

²⁰ Sono sempre più numerosi gli studi accademici volti ad offrire una visione d’insieme sul ruolo dell’Unione nella gestione delle situazioni di crisi. Cfr., *ex multis*, F. CASOLARI, *The External Dimension of the EU Disaster Response*, in A. DE GUTTRY ET AL. (eds.), *op. cit.*, p. 129 ss.; M. GESTRI, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. DE GUTTRY et AL. (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, p. 105 ss.; C. JIMENEZ PIERNAS ET AL. (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New*

Partendo dal settore della protezione civile, prima del Trattato di Lisbona – pur essendo inserito dal Trattato di Maastricht tra gli obiettivi della Comunità (articolo 3, lett. t), TCE) – esso non era dotato di corrispondenti norme materiali volte a definire la portata e i termini specifici per l’esercizio di quella competenza²¹. Una compiuta previsione è stata, invece, dettata a partire dal 2007 con l’introduzione dell’articolo 196 TFUE, mediante il quale oggi l’Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l’efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall’uomo²². Rinviando agli studi più specialistici per un esame più dettagliato di tale disposizione²³, è importante in questa sede evidenziare come tale norma primaria funga da base giuridica per diversi strumenti legislativi, tra cui il c.d. “Meccanismo unionale per la protezione civile”.

Quest’ultimo – rispetto al quale ci si limita ad evidenziarne i tratti caratteristici²⁴ – istituito con decisione 1313/2013/UE più volte modificata, da ultimo nel 2021²⁵, nasce con l’obiettivo principale di migliorare l’efficacia dei sistemi per la prevenzione, la preparazione e la risposta alle catastrofi, naturali o provocate dall’uomo, all’interno e al di fuori dell’Unione: mentre la responsabilità primaria nell’attività preventiva e di reazione alle catastrofi rimane in capo agli Stati membri, lo strumento unionale, in particolare mettendo a disposizione le risorse di *rescEU*²⁶, garantisce l’attuazione della solidarietà fra gli Stati membri conformemente all’articolo 3, paragrafo 3, del TUE²⁷. Il meccanismo assicura la tutela dell’Unione non solo

Challenges of the Union, Torino, 2017; M. KOTZUR, *European Union Law on Disaster Preparedness and Response*, in *German Yearbook of International Law*, 2012, p. 253 ss. Il presente articolo si limiterà ad una veloce disamina dello stato dell’arte degli strumenti esistenti, che sapientemente sono stati ricondotti alla categoria dello “*European Disaster Response Law*”. A tal proposito, per una recente analisi con riferimento alla gestione della pandemia, v. F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull’azione dell’Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, p. 95.

²¹ Lo stesso valeva per il settore dell’energia e del turismo. Cfr., R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2020, p. 809 ss.

²² Si tratta di una competenza parallela, come annunciato dall’articolo 6, lett. f), TFUE, volta unicamente a incoraggiare, sostenere e completare l’azione degli Stati membri, senza potersi sostituire alla competenza di questi ultimi e con la consueta esclusione di ogni iniziativa di armonizzazione legislativa.

²³ Per un’evoluzione della cooperazione in materia civile a livello europeo, v. S. CRESPI, *Commento all’articolo 196 TFUE in materia di protezione civile*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, 2014, Milano, p. 1128 ss.; F. FINK HOOIJER, *The EU’s Competence in the Field of Civil Protection (Article 196, Paragraph 1, A–C TFEU)*, in I. GOVAERE, S. POLI (eds.), *EU Management of Global Emergencies*, Leiden/Boston, 2014, p. 137 ss.; G. SILVESTRI, *Art. 196 TFUE*, in (a cura di) C. CURTI GIALDINO, *Codice dell’Unione europea operativo*, Napoli, 2011, p. 1482 ss.

²⁴ Per un’analisi più diffusa sullo strumento, v. M. GESTRI (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive dell’Unione europea e in ambito penale*, Milano, 2016.

²⁵ Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul meccanismo unionale di protezione civile, in *GUUE* L 347, del 20 dicembre 2013, p. 924 ss., da ultimo modificata con Regolamento 2021/836/UE, del 20 maggio 2021, in *GUUE* L 185, del 26 maggio 2021, p. 1 ss. La versione consolidata del testo è disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013D1313>, la quale tuttavia non contiene le ultime modifiche avutesi con l’entrata in vigore del regolamento 2021/836/UE, rispetto al quale si può consultare il seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32021R0836>.

²⁶ Con la decisione 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2019, in *GU* L 77I, p. 1, il meccanismo di protezione civile era stato integrato con il c.d. *rescEU*, ovvero un insieme aggiuntivo di risorse per fornire assistenza in situazioni in cui le capacità globali esistenti a livello nazionale e quelle già assegnate dagli Stati membri al *pool* europeo di protezione civile non siano sufficienti a garantire una risposta efficace.

²⁷ V. art. 1, paragrafo 3, della decisione n. 1313/2013/UE, *cit.* Ancor prima si ricorda l’articolo 222 TFUE, comunemente denominato “clausola di solidarietà”, ove l’Unione europea è tenuta a mobilitare gli strumenti di cui dispone “*per prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall’uomo*”. Il dovere di solidarietà sancito dalla clausola di cui all’art.

alle persone, ma anche all'ambiente e ai beni, compreso il patrimonio culturale, nei confronti di ogni tipo di catastrofe naturale e/o provocata dall'uomo, incluse le catastrofi ambientali, l'inquinamento marino e le emergenze sanitarie gravi che si verificano all'interno o al di fuori del territorio degli Stati membri²⁸.

Ai fini indicati, detto meccanismo si avvale di una struttura centrale attiva 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (in prosieguo "ERCC"), gestito dalla Commissione europea. L'ERCC si occupa di coordinare, monitorare e coadiuvare in tempo la reale la risposta alle emergenze, operando a stretto contatto con le autorità nazionali di protezione civile e i pertinenti organismi dell'Unione per promuovere un approccio intersettoriale alla gestione delle catastrofi.

In caso di catastrofe, in atto o imminente, che possa provocare effetti transfrontalieri, lo Stato membro interessato – nel rispetto del meccanismo – deve avvertire la Commissione perché informi gli altri Stati membri e attivi i servizi competenti. Se necessario, esso può dunque chiedere assistenza tramite l'ERCC, specificando la propria richiesta. Il Centro, a sua volta, utilizzando il c.d. CECIS (il suo sistema di comunicazione e informazione in caso di emergenza), provvede ad attivare gli strumenti di intervento appositamente predisposti da parte degli Stati membri nell'ambito dei rispettivi servizi di protezione civile e ad assicurarne il coordinamento operativo. Sono quegli stessi Stati membri coinvolti, però, a decidere le risorse da mettere a disposizione, mentre allo Stato assistito spetta dirigere gli interventi di assistenza e definire direttive e precisare i compiti affidati ai moduli o altri mezzi di risposta.

In base agli insegnamenti acquisiti nel tempo, si è rilevato che le offerte volontarie di assistenza reciproca, coordinate e agevolate dal meccanismo di protezione civile, non sempre hanno garantito la disponibilità di risorse sufficienti per rispondere in maniera soddisfacente alle necessità basilari delle persone colpite dalle catastrofi²⁹. Per questo motivo, dapprima nel 2019 con l'istituzione delle risorse aggiuntive *rescEU*, e, successivamente, nel 2021 con la modifica del meccanismo unionale, l'Unione europea ha cercato di sopperire alle carenze del sistema, ormai ancora più evidenti a causa della crisi pandemica, durante la quale si stima che il meccanismo sia stato attivato ben 216 volte³⁰.

Tra le riforme alla decisione 1313/2013/UE apportate con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2021/836 si evidenzia, *in primis*, quella riguardante la fase di prevenzione delle catastrofi, a cui viene conferito un inedito ruolo centrale. In particolare, in merito alla valutazione e alla pianificazione della gestione del pericolo di catastrofi l'Unione ha deciso di adottare un approccio multirischio, basato su scenari derivanti da situazioni attuali e prospettiche e tenendo in considerazione dati relativi sia agli eventi passati, sia agli effetti dei cambiamenti climatici.

222 TFUE è peraltro imposto tanto all'Unione, quanto ai singoli Stati membri, i quali sono analogamente tenuti dal par. 2 dell'articolo a prestare assistenza allo "Stato vittima".

²⁸ V. art. 1, paragrafo 2, della decisione n. 1313/2013/UE, *cit.*

²⁹ A tal proposito, si veda: F. ROLANDO, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, *cit.*, p. 7 ss.

³⁰ Nel biennio 2020-2021 i maggiori interventi di assistenza attivati attraverso il meccanismo hanno riguardato le donazioni di dispositivi di protezioni (quali mascherine, guanti, tute e occhiali), squadre e attrezzature mediche, vaccini, cure transfrontaliere di pazienti e rimpatrio di cittadini dell'UE rimasti bloccati all'estero. Si rinvia ai dati forniti nell'infografica disponibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/civil-protection/>.

Con lo scopo di migliorare la preparazione e la capacità di risposta alle catastrofi a livello unionale, il regolamento ha, inoltre, esteso le competenze dell'ERCC già previste all'articolo 7. Proprio per affrontare un'ampia gamma di emergenze all'interno e all'esterno dell'Unione, al Centro sono state principalmente potenziate le capacità operative, analitiche, di monitoraggio, di gestione delle informazioni e di comunicazione tra le autorità competenti.

Infine, per far fronte alla scarsità di risorse di trasporto e logistiche – individuata come ostacolo fondamentale alla capacità da parte degli Stati membri di fornire o ricevere assistenza – il regolamento (UE) 2021/836 ha fissato l'obiettivo di fornire finanziamenti integrali, con fondi da imputare al bilancio dell'Unione, in tutti i casi di catastrofi su vasta scala³¹.

Tali modifiche sono finalizzate a rendere il meccanismo più solidale, ma soprattutto più flessibile, rispetto a crisi la cui entità è difficile da individuare compiutamente in anticipo³².

Tuttavia, il ruolo dell'ERCC non si esaurisce all'interno del settore della protezione civile. Tale centro funge, infatti, da punto di contatto centrale a livello dell'Unione con le autorità competenti degli Stati membri anche rispetto ad un altro strumento orizzontale di risposta alle crisi, ovvero il c.d. "Meccanismo integrato di risposta politica alle crisi" (in prosieguo "IPCR")³³. Esso si compone di dispositivi integrati che si propongono di consentire un coordinamento e una risposta tempestivi, anche a livello politico, dell'Unione rispetto alle crisi aventi un impatto esteso o di rilevanza politica, siano esse interne o esterne al territorio degli Stati membri. L'IPCR fornisce, infatti, al Consiglio gli strumenti e la flessibilità necessari per decidere in merito alla gestione della risposta dell'Unione, anche mediante consultazioni rapide e possibili proposte di azioni³⁴. Il controllo politico e la direzione strategica di tutte le fasi del processo IPCR sono poste sotto la guida della presidenza del Consiglio, tenendo pienamente conto delle competenze della Commissione.

L'IPCR ha, altresì, lo scopo di sovrintendere agli strumenti per l'applicazione della clausola di solidarietà³⁵. Tuttavia, come riconosciuto dalla decisione 2014/415/UE, i dispositivi dell'IPCR possono essere utilizzati anche prima della (o indipendentemente dalla) invocazione della menzionata clausola di cui all'art. 222 TFUE.

Tale strumento è stato concretamente azionato per la prima volta per vigilare, nell'ottobre 2015, sulla crisi dei rifugiati e della migrazione ed è stato determinante nell'attività di monitoraggio e sostegno alla risposta a tale crisi, riferendo al Coreper, al Consiglio e al

³¹ V. considerando 32 del regolamento (UE) 2021/836, *cit.*

³² Si rinvia, per un maggior approfondimento, al considerando n. 42 del Regolamento 2021/836/UE, di cui ci si limita a segnalare il seguente passaggio: "*Nel corso della pandemia di COVID-19, (...) sono stati messi a disposizione ulteriori stanziamenti finanziari per finanziare le azioni previste dal meccanismo unionale. È importante che l'Unione disponga della flessibilità necessaria per reagire in modo efficace di fronte alla natura imprevedibile delle catastrofi, mantenendo nel contempo una certa prevedibilità nella realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla decisione n. 1313/2013/UE*".

³³ È stato formalmente istituito con la decisione di esecuzione (UE) 2018/1993 del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla risposta politica integrata dell'UE alle crisi, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1993&from=EN>.

³⁴ Tra gli elementi di sostegno di cui dispone l'IPCR si possono menzionare le tavole rotonde informali, la piattaforma web dedicata e protetta di proprietà del Consiglio, nonché lo stesso ERCC del meccanismo di protezione civile.

³⁵ Il Consiglio ricorre allo strumento IPCR per svolgere il coordinamento a livello politico della risposta all'attivazione della clausola di solidarietà da parte di uno Stato membro, come stabilito all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione 2014/415/UE del Consiglio relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, a norma dell'articolo 222, paragrafo 3, TFUE.

Consiglio europeo³⁶. Più recentemente, l'IPCR è stato adoperato a seguito dello scoppio della pandemia Covid-19³⁷.

A tali due principali meccanismi orizzontali generali di gestione delle emergenze si è aggiunto nel 2020 un ulteriore strumento orizzontale, il quale è stato specificamente istituito per realizzare una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato in caso di crisi: la c.d. *Task-force* per l'attuazione del mercato unico (in avanti "SMET"³⁸). Composta da Stati membri e dalla Commissione, la *Task-force* si occupa di tenere riunioni periodiche per valutare lo stato di conformità delle legislazioni nazionali alle norme del mercato unico, dare priorità agli ostacoli più urgenti, affrontare i casi di "sovraregolamentazione" ingiustificata, discutere questioni orizzontali in materia di applicazione della normativa e seguire l'attuazione del piano d'azione adottato, nel marzo 2020, nell'ambito della strategia industriale europea. Lo SMET funge anche da collegamento tra le istituzioni, informando periodicamente sia il Consiglio "Competitività", sia la Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo.

Durante la pandemia lo SMET ha svolto un ruolo attivo nell'affrontare e contrastare l'introduzione di ostacoli al buon funzionamento del mercato unico, come ad esempio le restrizioni transfrontaliere per i professionisti (nello specifico, i controlli preventivi delle qualifiche per la fornitura di servizi temporanei e occasionali e i requisiti documentali eccessivi), le misure con potenziali effetti protezionistici nel settore agroalimentare, i regimi di certificazione nazionale nel settore dei servizi di costruzione e le restrizioni relative ai prodotti da costruzione non armonizzati, nonché gli oneri amministrativi eccessivi associati al distacco dei lavoratori e la disponibilità di assicurazioni per i fornitori di servizi temporanei e occasionali³⁹.

I suddetti meccanismi orizzontali di risposta alle crisi sono integrati da altre misure più mirate, "verticali", ossia incentrate su aspetti specifici del mercato unico come la libera circolazione delle merci o le norme comuni sulle esportazioni.

Uno di questi è il Regolamento (CE) n. 2679/98 (conosciuto come "regolamento Fragole" perché originato da una disputa tra Spagna e Francia su tali frutti)⁴⁰ che istituisce un

³⁶ A tal proposito, si veda il comunicato stampa del Consiglio del 30 ottobre 2015 al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/10/30/migratory-crisis-activating-ipcr/>, e, in dottrina, F. CASOLARI, *Lo strano caso del regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 523-524.

³⁷ Dapprima il meccanismo è stato attivato il 28 gennaio 2020 dalla presidenza croata in modalità "condivisione delle informazioni", per poi passare alla modalità "piena attivazione" in data 2 marzo 2020. A tal proposito, si veda il comunicato stampa del Consiglio del 2 marzo 2020 al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/02/covid-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-ipcr/>.

³⁸ La *Single Market Enforcement Taskforce* è stata istituita dal Piano d'azione per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato, adottato nel marzo 2020 come parte della strategia industriale europea. Si rinvia ai documenti ufficiali ai seguenti indirizzi elettronici: https://ec.europa.eu/info/files/commission-communication-long-term-action-plan-better-implementation-and-enforcement-single-market-rules_en e https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy_it.

³⁹ La prima relazione sull'attività della *Task-Force* per l'applicazione del mercato unico fornisce dettagli sui risultati ottenuti nelle diverse aree. A tal proposito, v. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47154/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

⁴⁰ Regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio del 7 dicembre 1998 sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri, *GU L 337* del 12.12.1998, p. 8.

meccanismo di risposta per affrontare gli ostacoli alla libera circolazione delle merci riferibili al comportamento di uno Stato membro, sia positivo che omissivo, idonei a cagionare gravi perturbazioni della libera circolazione delle merci o un grave pregiudizio dei privati interessati, e che perciò richiedono un intervento immediato. Questo regolamento prevede, a tal proposito, un meccanismo di notifica e un sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione, per consentire un monitoraggio e una verifica tempestiva di tali evenienze (cfr., articoli 3, 4 e 5, Reg. (CE) 2679/98).

Un recente studio commissionato nel corso del 2019 ha, tuttavia, evidenziato che questo meccanismo è stato raramente utilizzato; il suo sistema di scambio di informazioni è apparso peraltro poco efficiente, in quanto troppo lento e obsoleto⁴¹. Per questa ragione – come si vedrà nel prossimo paragrafo – la Commissione ha cercato con lo SMEI di sopperire alle carenze riscontrate, attraverso l’elaborazione di un nuovo sistema di reazione e coordinamento. Qualora il pacchetto proposto entrasse in vigore, il regolamento Fragole verrebbe inevitabilmente abrogato e con esso anche la specifica previsione normativa – non riprodotta nell’attuale proposta della Commissione – che ad oggi impone espressamente di interpretare gli strumenti ivi contemplati senza alcun pregiudizio dei diritti fondamentali della persona, tra cui la libertà di sciopero⁴², rimettendo all’elasticità della prassi e della giurisprudenza l’arduo compito di elaborare, di volta in volta, il bilanciamento tra questi interessi apparentemente eterogenei, a seconda delle circostanze concrete.

Per quanto riguarda gli altri meccanismi c.d. verticali di gestione delle crisi, che verrebbero, invece, integrati dallo SMEI, il presente studio si propone di illustrare esclusivamente gli strumenti nuovi, sorti al precipuo scopo di rispondere alle lacune rivelate (anche) nell’ordinamento del mercato unico, dalla recente crisi pandemica, al fine poi di comprenderne le interazioni con il pacchetto proposto.

Tra questi si ricordano l’istituzione dell’Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (in prosieguo “HERA”)⁴³, il piano di emergenza per i trasporti⁴⁴, il piano di emergenza per garantire l’approvvigionamento alimentare e la sicurezza alimentare (il

⁴¹ V. Documento di lavoro della Commissione europea SWD(2019)371, *Valutazione del Regolamento (CE) 2679/98 sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri*, del 8 ottobre 2019, disponibile al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13119-2019-INIT/en/pdf>.

⁴² Ai sensi dell’articolo 2 del regolamento Fragole: “*il regolamento non può essere interpretato in modo tale da pregiudicare in qualsiasi modo l’esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri, compreso il diritto o la libertà di sciopero. Tali diritti possono includere il diritto o la libertà di adottare altre azioni contemplate dagli specifici sistemi che regolano le relazioni industriali negli Stati membri*”.

⁴³ Decisione della Commissione del 16 settembre 2021 che istituisce l’Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, C(2021)6712 definitivo, disponibile al seguente indirizzo: https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-09/hera_2021_decision_en_0.pdf.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un piano di emergenza per i trasporti*, COM(2022)211, disponibile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0211&from=EN>.

cui meccanismo sarà indicato con la sigla “EFSCM”)⁴⁵ e la proposta di normativa europea sui *chip*⁴⁶.

La prima si occupa di prevenire, individuare e rispondere rapidamente alle emergenze sanitarie. Istituita nel contesto della pandemia di Covid-19, si propone di anticipare le minacce e le potenziali crisi sanitarie mediante la raccolta di informazioni e il rafforzamento delle capacità di risposta immediata. In caso di emergenza, l’HERA garantirà lo sviluppo, la produzione e la distribuzione di medicinali, vaccini e altre contromisure mediche, quali guanti e mascherine, spesso assenti durante la prima fase della risposta alla pandemia.

Il piano di emergenza per i trasporti ha l’obiettivo di garantire la preparazione alle crisi e la continuità operativa in tale settore. Il piano predispone un “manuale di crisi” che comprende una serie di dieci azioni volte a mitigare qualsiasi impatto negativo sul settore dei trasporti, sui passeggeri e sul mercato interno in caso di crisi. Queste includono numerose misure volte a rendere la legislazione dell’UE in materia di trasporti adatta alle situazioni di crisi, a garantire un sostegno adeguato al medesimo, ad assicurare la libera circolazione di merci, servizi e persone, a condividere le informazioni sui trasporti, nonché a testare le contingenze dei trasporti in situazioni reali.

L’EFSCM, traendo anch’esso spunto dagli insegnamenti appresi durante la pandemia, nasce con lo scopo di garantire l’approvvigionamento e la sicurezza alimentare in caso di crisi future. Si tratta, in breve, di un gruppo composto da rappresentanti degli Stati membri e di Paesi non appartenenti all’Unione europea, nonché da soggetti interessati alla filiera alimentare, presieduto dalla Commissione con l’obiettivo di rafforzare il coordinamento e lo scambio di dati e pratiche. L’EFSCM è stato convocato per la prima volta nel marzo 2022 per discutere dell’impatto degli aumenti dei prezzi dell’energia e dei fattori di produzione e delle conseguenze dell’invasione dell’Ucraina da parte della Russia sulla sicurezza alimentare e sull’approvvigionamento⁴⁷.

Infine, per ciò che attiene la normativa europea sui *chip*, è bene evidenziare, sin da subito, la formulazione di un’interessante proposta⁴⁸, ad oggi ancora in corso di approvazione, che rafforzerebbe l’ecosistema europeo dei semiconduttori, mercato ormai fondamentale per la produzione e distribuzione di tutti gli *hardware* più moderni, istituendo un meccanismo di monitoraggio coordinato e di risposta alle carenze nella loro fornitura. Come lo strumento precedente, questo si prefigura l’obiettivo di anticipare e rispondere rapidamente a eventuali

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano di emergenza per garantire l’approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi*, COM(2021)689, disponibile al seguente indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d5882fbe-462c-11ec-89db-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF.

⁴⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *Stabilire un quadro di misure per rafforzare l’ecosistema dei semiconduttori in Europa (Chips Act)*, COM(2022)46, disponibile al seguente indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ca05000a-89d4-11ec-8c40-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

⁴⁷ Si veda, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/ensuring-global-food-supply-and-food-security_it.

⁴⁸ In data 1 dicembre 2022 il Consiglio ha adottato la sua posizione circa la proposta e ha conferito alla Presidenza del Consiglio un mandato per avviare negoziati con il Parlamento europeo, che cominceranno non appena quest’ultimo adotterà la sua posizione. V. Comunicato stampa del Consiglio al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/12/01/chips-act-council-adopts-position/>.

future interruzioni della catena di approvvigionamento di questi beni, sempre più essenziali nella società moderna.

3. La proposta di un'architettura di *governance* delle crisi per il mercato unico: il c.d. pacchetto SMEI

Venendo ora all'analisi dell'innovativo pacchetto SMEI, recentemente proposto dalla Commissione europea, esso si fonda sul presupposto secondo il quale l'effetto di una crisi sul mercato unico può essere duplice: da un lato, può comportare ostacoli alla libera circolazione all'interno del mercato unico, interrompendone il normale funzionamento; dall'altro, una tale crisi può amplificare l'eventuale carenza nei singoli Stati membri di beni e servizi rilevanti.

Gli strumenti legislativi di cui si compone l'iniziativa dovrebbero essere in grado di prevenire entrambe le tipologie di conseguenze⁴⁹ mediante l'adozione di un regolamento volto a stabilire un'architettura globale di risposta alle crisi, che tenga conto dei diversi livelli di impatto sul mercato unico (in prosieguo, "regolamento quadro") e di un regolamento e una direttiva finalizzate a modificare le norme armonizzate stabilite in tutta una serie di quadri settoriali già vigenti nell'ordinamento europeo.

In questo senso, la proposta di tale pacchetto vuole essere un chiaro tentativo da parte dell'UE di superare la gestione talvolta informale, e cioè per mezzo di strumenti di *soft law*, delle crisi, mediante l'elaborazione di strumenti legislativi codificati, vincolanti, adottati in modo trasparente e, soprattutto, rispettando il requisito di legittimità (anche democratica) del potere esercitato, profili invece alquanto carenti negli strumenti "*soft*"⁵⁰.

Da ciò rilevanti implicazioni: *in primis*, la scelta di adottare atti legislativi sottopone una parte dell'attività normativa delle istituzioni europee alle procedure preordinate al rispetto delle prerogative dei parlamenti degli Stati membri; inoltre, la vincolatività di tali strumenti legislativi ne permetterebbe l'applicazione anche "dall'alto", e cioè per mezzo degli organi giurisdizionali dei singoli Stati membri, nonché un diretto controllo da parte della Commissione europea, anche in termini di un eventuale ricorso innanzi alla Corte di giustizia per inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione ai sensi degli articoli 258 e 260 TFUE. Diversamente, il livello di informalità degli strumenti *soft* determina la mancanza di una chiara delimitazione delle competenze – e delle relative responsabilità – tra l'Unione e i singoli Stati membri, e una conseguente efficacia "debole" in quanto ottenuta attraverso quella che viene spesso definita "conformazione volontaria" da parte degli Stati e dei cittadini⁵¹.

Come anche affermato dalla stessa Commissione, la messa in atto di misure emergenziali e di vigilanza, vincolanti in tutti gli Stati membri, potrebbe facilitare il coordinamento delle azioni di risposta in caso di crisi, evitando così il verificarsi di violazioni delle libertà fondamentali del mercato unico dovute all'adozione di misure restrittive caratterizzate da *deficit*

⁴⁹ Cfr., considerando 6 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce uno strumento di emergenza del mercato unico, *cit.*

⁵⁰ Sui profili critici nell'utilizzo degli strumenti di *soft law* in ambito emergenziale, si veda E. MARIOLINA, S. OANA, *The Elusive Legitimacy of EU Soft Law: An Analysis of Consultation and Participation in the Process of Adopting COVID-19 Soft Law in the EU*, in *op. cit.*, p. 161 ss.; A. L. VALVO, *Soft law e (in)certezza del diritto con particolare riguardo all'ordinamento dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2020, p. 33 ss.

⁵¹ *Ex multis*, si veda E. MARIOLINA, S. OANA, *The Elusive Legitimacy of EU Soft Law: An Analysis of Consultation and Participation in the Process of Adopting COVID-19 Soft Law in the EU*, in *op. cit.*, p. 179.

di proporzionalità, benché invocate dagli Stati in virtù della gestione di emergenze, come avvenuto durante l'emergenza pandemica⁵².

Esaminando nello specifico il regolamento quadro, che si può definire la colonna portante dello SMEI, esso istituirebbe un complesso di misure volte ad anticipare, preparare e rispondere all'impatto delle crisi sul mercato unico, con l'obiettivo di salvaguardare la libera circolazione di beni, servizi e persone e di garantire la disponibilità di beni e servizi di importanza strategica, nonché di beni e servizi rilevanti per le crisi nel mercato unico.

Le misure proposte tengono conto dei diversi livelli di impatto della crisi sul mercato, e possono classificarsi in cinque sottocategorie principali: (a) creazione di un gruppo consultivo, (b) approvazione di misure per ottenere, condividere e scambiare le informazioni pertinenti, (c) elaborazione di un quadro per la pianificazione di emergenza, (d) predisposizione di un quadro per la modalità di vigilanza nel mercato unico e (e) progettazione di un quadro per la modalità di emergenza nel mercato unico.

Il ruolo del gruppo consultivo (a), presieduto dalla Commissione e composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro, consisterebbe nel fornire consulenza alla Commissione sulle misure appropriate per prevenire o affrontare le ripercussioni di un rischio di perturbazioni o di una crisi sul mercato unico, garantendo nel contempo un coordinamento adeguato. Più specificamente, il gruppo consultivo assisterebbe la Commissione nel valutare l'intensità del rischio o della crisi e la necessità di attivare rispettivamente le modalità di vigilanza o di emergenza nel mercato unico. Analizzerebbe inoltre le informazioni rilevanti per la crisi raccolte dagli Stati membri o dalla Commissione o ricevute dagli operatori economici, e ne faciliterebbe la loro condivisione con tutti gli organismi competenti in materia di crisi a livello dell'UE, nonché, se del caso, con i Paesi terzi.^[1] Sia i singoli Stati membri, che la Commissione, si dovrebbero a tal fine dotare di Uffici centrali di collegamento al fine di coordinare i contatti e gli scambi informativi tra gli Stati e le istituzioni europee (b).

I rappresentanti di altri strumenti rilevanti per le crisi, quali il consiglio HERA o i dispositivi integrati per la risposta alle crisi (IPCR), il Parlamento europeo, gli operatori economici e le organizzazioni dei portatori di interessi, potrebbero essere invitati a partecipare in qualità di osservatori durante le riunioni del gruppo.

È ormai un postulato costante nella legislazione europea quello secondo cui, in tempi "normali", in cui nessun evento improvviso rischia di avere gravi effetti negativi sul mercato interno, le forze del mercato sono in grado, tendenzialmente, di garantire il buon funzionamento delle imprese e del mercato unico. Proprio per garantire questa cornice di pace e sicurezza in cui la "mano invisibile" può autonomamente operare, è previsto nel quadro per la pianificazione delle situazioni di emergenza un potere (c) della Commissione di adottare in qualsiasi momento alcune misure per prepararsi a eventuali crisi, senza che sia necessaria un'attivazione specifica. Tra queste rientrano la possibilità di predisporre i protocolli di crisi (articolo 6 del regolamento quadro), di organizzare le formazioni sul coordinamento delle crisi e le simulazioni per i funzionari degli Uffici centrali di collegamento di tutti gli Stati membri basate su potenziali scenari di emergenza (articolo 7 del regolamento quadro) e di istituire un sistema di allarme

⁵² Con riferimento alle restrizioni nel mercato adottate durante l'emergenza pandemica, *ex multis*, v. A. ARENA, *Le restrizioni per affrontare l'emergenza COVID-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, cit, p. 38 ss.

rapido, di c.d. “allerta precoce”, per gli incidenti in grado di scuotere il funzionamento del mercato unico⁵³, che gli Uffici di collegamento degli Stati membri sarebbero tenuti a segnalare (articolo 8 del regolamento quadro).

Nell’ambito dello SMEI, la modalità di vigilanza (d) potrebbe invece essere attivata dalla Commissione, tenendo conto del parere fornito dal gruppo consultivo, solo in caso di rischio di perturbazioni significative nell’approvvigionamento di beni o servizi di importanza strategica, passibili di tradursi in un'emergenza nel mercato unico.

Tra le principali misure previste nell'ambito della modalità di vigilanza rientra il monitoraggio, da parte degli Stati membri, delle catene di approvvigionamento di beni e servizi di importanza strategica individuati nell’atto di esecuzione, attivatore della modalità stessa di vigilanza (articolo 11 del regolamento quadro). La proposta fornisce, inoltre, un quadro per la costituzione di vere e proprie riserve strategiche in questi settori. A tal fine, è previsto che la Commissione dovrebbe individuare, in primo luogo, i beni per i quali potrebbero essere necessarie riserve; potrebbe, altresì, rivolgersi agli Stati membri per ottenere informazioni sulle rispettive riserve, per coordinare i loro sforzi, scambiare informazioni e redigere elenchi di obiettivi comuni e individuali. Gli Stati membri, le cui riserve non raggiungessero gli obiettivi previsti, oltre a dover spiegare alla Commissione le ragioni di tale situazione, potrebbero legittimamente richiedere un sostegno da parte degli altri Stati (articolo 12 del regolamento quadro).

La parte IV del regolamento quadro proposto si occupa della modalità di emergenza nel mercato unico (e), la quale potrebbe essere attivata nel caso di un impatto significativo di una crisi sul mercato unico tale da ostacolare gravemente la libera circolazione nel mercato unico o il funzionamento delle catene di approvvigionamento, che sono indispensabili per le attività sociali ed economiche.

La modalità di emergenza sarebbe caratterizzata da principi che gli Stati membri dovrebbero seguire per agevolare e, se necessario, ripristinare la libera circolazione, vietando al contempo agli Stati membri di adottare specifiche restrizioni alla libera circolazione di beni e servizi di rilevanza per la crisi, a meno che non si tratti di misure giustificate e adottate come *extrema ratio*⁵⁴. Nel quadro degli sforzi volti a migliorare la trasparenza, in caso di attivazione della modalità di emergenza gli Stati membri sarebbero, peraltro, tenuti a notificare quanto prima eventuali restrizioni alla libera circolazione rilevanti per la crisi. Ad ogni modo, se gli Stati membri dovessero adottare misure che incidono sulla libera circolazione di beni o persone, tali misure, oltre che rispettare i principi di proporzionalità e non discriminazione, dovrebbero essere limitate a quanto strettamente necessario e andrebbero rimosse non appena la situazione lo consenta⁵⁵.

⁵³ Per determinare l'importanza o la gravità della catastrofe, si terrebbe conto di parametri prestabiliti, quali il numero di operatori economici colpiti, l'area geografica o la durata dello sconvolgimento.

⁵⁴ La proposta di regolamento quadro prevede un articolo *ad hoc* dedicato alle restrizioni dei diritti di libera circolazione vietate durante un'emergenza del mercato unico: l'articolo 17, infatti, predispone, da un lato, una serie di divieti volti ad evitare l'interruzione di catene di approvvigionamento di beni e servizi rilevanti o di creare o aumentare la carenza di tali beni e servizi nel mercato unico, nonché carenze di forza lavoro necessaria nel mercato unico; dall'altro lato, le ipotesi di deroga ad alcuni divieti previsti.

⁵⁵ Occorre ricordare che sono gli stessi Trattati, nonché i principi desunti in via giurisprudenziale dalla Corte di giustizia, a prevedere che gli Stati membri possano adottare delle misure derogatorie rispetto alle libertà in questione. Tuttavia, tutte le disposizioni che derogano a un principio fondamentale di libertà – e quindi anche l'articolo 36 TFUE in materia di restrizioni o divieti di importazioni e esportazioni di beni, oppure gli articoli 45,

La Commissione potrebbe, altresì, raccomandare agli Stati membri di garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali agevolando l'ampliamento o la riconversione delle linee di produzione o accelerando l'autorizzazione di tali beni. Infine, la Commissione avrebbe la possibilità di raccomandare agli Stati membri di agevolare la distribuzione mirata delle riserve strategiche.

Oltre a queste misure, il regolamento ne prevede delle altre, ancora più "straordinarie", che infatti potrebbero essere attivate da parte della Commissione solo a seguito di un ulteriore atto di esecuzione, eventuale e successivo all'attivazione della modalità di emergenza, e si parla per questo motivo di "doppia attivazione", di cui si dirà meglio *infra* soprattutto in rapporto al rispetto del principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, TUE delle misure individuate nel pacchetto proposto.

Le misure, elencate in un titolo appositamente dedicato, comprendono la possibilità per la Commissione di richiedere informazioni agli operatori economici mediante una formale decisione di carattere vincolante (articolo 24 del regolamento quadro). Prevedono, inoltre, la possibilità per la Commissione di invitare le imprese ad accettare ordinativi classificati come prioritari di beni di rilevanza per la crisi e, in circostanze eccezionali, di imporre alle imprese di soddisfare tali richieste o di spiegare i gravi motivi a giustificazione di un eventuale rifiuto (articolo 27 del regolamento quadro). Tra le misure, rientrano anche la possibile adozione di deroghe mirate alla normativa armonizzata sui prodotti (articolo 26 del regolamento quadro).

Il regolamento quadro – e, in particolare, gli ordini prioritari, le misure che facilitano la riconversione delle linee di produzione e le misure che facilitano l'espansione della capacità produttiva – inciderebbe, in tal modo, su diversi diritti tutelati direttamente dalle fonti primarie dell'Unione europea. *In primis*, il diritto alla libertà d'impresa, di cui all'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che potrebbe così essere limitato, durante un'eventuale emergenza del mercato unico⁵⁶. Le disposizioni sugli ordini di priorità prevedono,

52 e 62 TFUE sulle deroghe alla circolazione dei lavoratori dipendenti, autonomi o prestatori di servizi – devono essere interpretate restrittivamente. Ne discende che l'elenco delle cause di giustificazione riportate dagli articoli menzionati deve ritenersi tassativo e che comunque le stesse devono essere invocate nel rispetto dei principi di necessità, adeguatezza e proporzionalità, nonché sottoposte alla scrutinio della non discriminazione. Oltre a ciò, altre norme prevedono deroghe generali in relazione a situazioni in cui interessi fondamentali dello Stato membro siano messi in causa: tra questi, ad esempio, gli articoli 346, 347 e 348 TFUE, i quali tutelano *inter alios* gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato membro o ipotesi di gravi agitazioni interne. Anche in questo caso si tratta di disposizioni di stretta interpretazione e, pertanto, lo Stato membro è autorizzato ad adottare solamente misure indispensabili – e previa consultazione con la Commissione – per attenuare gli effetti negativi di tali misure sul mercato unico. In questi termini si è espressa la Corte in diverse sentenze, tra cui: Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-284/05, *Commissione c. Finlandia*, ECLI:EU:C:2009:778; Corte giust., 7 giugno 2012, causa C-615/10, *Insinööritoimisto InsTiimi Oy*, ECLI:EU:C:2012:324; Corte giust., 4 settembre 2014, *Schiebel Aircraft*, C-474/12, EU:C:2014:2139.

⁵⁶ Si ricorda che la libertà d'impresa sancita dall'articolo 16 della Carta non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve, da un lato, essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società (Corte giust., 20 dicembre 2017, causa C-277/16, *Polkomtel*, EU:C:2017:989, punto 50) e, dall'altro, essere sottoposta ad una ponderazione con gli altri interessi tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, Corte giust., 17 ottobre 2013, causa C-101/12, *Schaible*, EU:C:2013:661, punto 60) nonché con i diritti e le libertà altrui (così, Corte giust., 22 gennaio 2013, causa C-283/11, *Sky Österreich*, EU:C:2013:28, punto 48). In considerazione del tenore dell'articolo 16 della Carta, il quale stabilisce che è riconosciuta tale libertà d'impresa conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, tale libertà può essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica, da valutare alla luce del principio di proporzionalità ai sensi dell'articolo 52 par. 1 della Carta (v., in tal senso, Corte giust., 22 gennaio 2013, causa C-283/11, *cit.*, punti 46-47).

perciò, una serie di garanzie per gli operatori economici destinatari di tali ordini, tra cui l'esclusione di responsabilità in caso di eventuali violazioni di obblighi contrattuali disciplinati dalla legge di uno Stato membro in quanto necessarie per rispettare l'ordine di priorità.

Le richieste di informazioni obbligatorie agli operatori economici potrebbero, inoltre, incidere sulla protezione dei segreti aziendali e di altre informazioni sensibili degli operatori economici⁵⁷. Il regolamento quadro prevede, dunque, delle apposite salvaguardie e garanzie: tali richieste di informazioni potrebbero essere formulate solo nel caso in cui le informazioni pertinenti siano indispensabili per risolvere l'emergenza del mercato unico e non siano disponibili su base volontaria o da fonti accessibili al pubblico; le informazioni ottenute dovrebbero, peraltro, essere trattate con particolare attenzione, garantendo la segretezza e la non divulgazione di informazioni commerciali sensibili. Infine, nel rispetto dell'articolo 47 della Carta di Nizza, il regolamento prevede espressamente, come ulteriore garanzia per gli operatori economici soggetti a richieste di informazioni e a ordini di priorità, la facoltà di opporsi ad esse, difendendo i propri diritti dinanzi alla CGUE.

L'attivazione della modalità di emergenza del mercato unico, laddove necessario, dovrebbe anche far scattare l'applicazione di alcune procedure di risposta alla crisi che introducono adeguamenti alle norme che regolano la progettazione, la fabbricazione, la valutazione della conformità e l'immissione sul mercato di beni soggetti alle norme armonizzate dell'Unione. Queste procedure di risposta alle crisi dovrebbero consentire ai prodotti designati come beni rilevanti per la crisi di essere immessi rapidamente sul mercato in un contesto di emergenza. Per arrivare a questo risultato, lo SMEI ha previsto gli altri due strumenti legislativi (regolamento e direttiva), i quali per l'appunto andrebbero a prevedere deroghe, finora assenti, alle norme armonizzate, soltanto però in caso di attivazione della modalità di emergenza nel mercato unico. Le nuove proposte mirano a introdurre tale possibilità modificando 14 direttive⁵⁸ e 5 regolamenti⁵⁹ già esistenti. Tra questi 19 settori di prodotti rientrano, ad esempio, macchinari, fertilizzanti, i materiali da costruzione, apparecchi a gas, e dispositivi di protezione individuale.

⁵⁷ Risulta chiaro il richiamo ai principi sottesi all'articolo 339 TFUE e, nello specifico, alla tutela delle informazioni protette dal segreto professionale e "*in particolare quelle relative alle imprese e riguardanti i loro rapporti commerciali*". Quanto al diritto derivato, invece, si richiamano, per ragioni di convergenti obiettivi di tutela, la Direttiva (UE) 2016/943 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016 sulla protezione del *know-how* riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti, *GU* L 157 del 15.06.2016, ma anche il Regolamento (EU) 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), *GU* L 119 del 04.05.2016.

⁵⁸ Direttiva 2000/14/CE sulle emissioni acustiche nell'ambiente delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto; Direttiva 2006/42/UE sulle macchine; Direttiva 2013/29/UE sugli articoli pirotecnici; Direttiva 2014/28/UE sugli esplosivi civili; Direttiva 2014/29/UE sui recipienti semplici a pressione; Direttiva 2014/30/UE sulla compatibilità elettromagnetica; Direttiva 2014/31/UE sugli strumenti per pesare a funzionamento non automatico; Direttiva 2014/32/UE sugli strumenti di misura; Direttiva 2014/33/UE sugli ascensori; Direttiva 2014/34/UE sulle apparecchiature per atmosfere potenzialmente esplosive (ATEX); Direttiva 2014/35/UE sulle apparecchiature a bassa tensione; Direttiva 2014/53/UE sulle apparecchiature radio e Direttiva 2014/68/UE sulle apparecchiature a pressione.

⁵⁹ Regolamento (UE) 2016/424 sugli impianti a fune; Regolamento (UE) 2016/425 sui dispositivi di protezione individuale; Regolamento (UE) 2016/426 sugli apparecchi a gas; Regolamento (UE) 2019/1009 sui prodotti fertilizzanti e Regolamento (UE) 305/2011 sui prodotti da costruzione.

In sintesi, le modifiche comuni che le proposte intendono introdurre ai 19 quadri normativi pertinenti riguardano i seguenti plurimi aspetti: conferire priorità alla valutazione della conformità dei prodotti designati di rilevanza per la crisi dagli organismi notificati; garantire la possibilità per le autorità nazionali competenti di rilasciare autorizzazioni temporanee per prodotti di rilevanza per la crisi che a determinate condizioni non sono stati sottoposti alle procedure *standard* di valutazione della conformità; assicurare la possibilità per i fabbricanti di allinearsi alle pertinenti norme internazionali e nazionali durante un'emergenza se non sono disponibili norme armonizzate e se le norme alternative garantiscono un livello di sicurezza equivalente; prevedere la possibilità per la Commissione di adottare, mediante atti delegati, specifiche tecniche comuni, volontarie o obbligatorie per i prodotti di rilevanza per la crisi; infine, dare priorità alle attività di vigilanza sul mercato e di assistenza reciproca tra le autorità, relative ai beni di rilevanza per la crisi.

Si tratta di interventi che hanno un chiaro intento semplificatorio rispetto al fine ultimo di garantire la circolazione nel mercato unico di particolari beni rilevanti in caso di crisi, che però viene controbilanciato da un incremento nell'attività di vigilanza e di assistenza reciproca tra le autorità competenti.

4. La proporzionalità delle misure proposte

La messa in atto di misure di emergenza e di vigilanza vincolanti in tutto il mercato unico, come già anticipato, potrebbe senz'altro facilitare il coordinamento delle azioni di risposta in caso di crisi. La codificazione del pacchetto di risposta alle emergenze da parte delle istituzioni dell'UE, tuttavia, dovrà inevitabilmente conformarsi, anche in chiave interpretativa, alle diverse disposizioni contenute nei trattati, a seconda dei settori e delle materie trattate, ricercando un equilibrio ad oggi difficile da prevedere.

Il pacchetto proposto, nell'ottica della Commissione, andrebbe a colmare l'assenza a livello comunitario di un insieme orizzontale di regole e meccanismi che affrontino aspetti quali la pianificazione di emergenza, l'anticipazione e il monitoraggio delle crisi e le misure di risposta alle crisi, che si applichino in modo coerente all'intero mercato unico. Il valore aggiunto dello SMEI sarebbe, in particolare, rappresentato dal fatto che esso non intende solo stabilire un insieme dettagliato di disposizioni a cui affidarsi in caso di crisi; lo strumento mira, invece, a definire e garantire l'applicazione uniforme di possibili combinazioni tra le disposizioni adottate a livello europeo, da un lato, e le norme sul coordinamento delle misure nazionali, dall'altro, tenendo conto di diversi livelli di impatto della crisi sul mercato sopra esposti⁶⁰.

Deve, invero, evidenziarsi che le misure più invasive delle prerogative dei singoli Stati membri sono prospettate nei casi in cui vi siano rischi sostanziali per il funzionamento del mercato unico o di gravi carenze di beni di importanza strategica, e, in ogni caso, si applicherebbero in modo graduale e progressivo: si passerebbe dall'approvazione all'interno del gruppo consultivo – composto, oltre che dalla Commissione, anche da un rappresentante per ciascuno Stato membro – di misure per ottenere e scambiare informazioni, all'elaborazione

⁶⁰ Fondamentale a questi fini è la previsione dello SMEI che imporrebbe la dotazione, sia da parte degli Stati, sia da parte della Commissione, di Uffici centrali di collegamento con il compito di coordinare i contatti e gli scambi informativi tra Stati membri e istituzioni europee

di un quadro per le modalità di vigilanza, fino alla progettazione di un vero e proprio quadro per l'emergenza.

Nella fase di c.d. "vigilanza", la Commissione, allo scopo di costituire riserve strategiche, avrebbe di fatto il solo potere di rivolgersi agli Stati membri per ottenere informazioni sulle rispettive riserve al fine di coordinare gli sforzi e scambiare informazioni⁶¹, senza alcun potere coercitivo verso lo Stato che non raggiunga gli obiettivi previsti, se non l'onere di spiegare alla Commissione le ragioni di tale situazione.

Se, invece, si analizza la fase dell'emergenza vera e propria del mercato unico, che, come già chiarito, si avrebbe nel caso di un impatto significativo di una crisi sul mercato unico tale da ostacolare gravemente la libera circolazione nel mercato unico o il funzionamento delle catene di approvvigionamento, allora le istituzioni europee, in virtù dell'impossibilità di adottare misure meno gravose rispetto all'obiettivo di tutelare il mercato unico, e, quindi, nel rispetto del principio di proporzionalità previsto dall'articolo 5 paragrafo 4 TUE, avrebbero il potere di imporre agli Stati membri di rispettare i principi sulla libera circolazione previsti dai trattati, vietando loro di adottare specifiche restrizioni alla libera circolazione di beni e servizi di rilevanza per la crisi, a meno che non si tratti di misure giustificate e adottate come *extrema ratio* e sempre nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, nonché temporalmente limitate a quanto strettamente necessario.

Meritano, tuttavia, una più attenta riflessione le misure "più straordinarie" previste nel pacchetto proposto, ossia quelle che potrebbero essere messe in atto da parte della Commissione a seguito della c.d. "doppia attivazione", azionabile mediante l'adozione di specifici atti di esecuzione prima del Consiglio, poi della Commissione medesima⁶². Ciò assicurerebbe che tali misure, come le richieste di informazioni obbligatorie e gli ordini classificati prioritari, vengano utilizzate solo come meccanismo di ultima istanza, da applicarsi soltanto se e nella misura in cui la tutela del mercato unico nello stato avanzato della crisi non potrebbe essere sufficientemente realizzata dagli Stati membri (anche) con l'ausilio degli altri strumenti di coordinamento meno invasivi previsti dal pacchetto proposto, rispettando così il principio di proporzionalità⁶³. Infatti, il regolamento quadro prevede all'articolo 23, comma 2, che l'atto di esecuzione con cui la Commissione introduce una delle menzionate misure particolarmente gravose debba elencare in modo chiaro e specifico i beni e servizi rilevanti per la crisi a cui solo

⁶¹ Si veda l'articolo 29, il quale prevede l'imposizione di ammende per le sole violazioni degli articoli 24 e 26, paragrafo, 2 del regolamento quadro, riguardanti le misure "straordinarie".

⁶² In sintesi, le misure comprendono la possibilità per la Commissione di richiedere informazioni agli operatori economici mediante una formale decisione di carattere vincolante, di invitare le imprese ad accettare ordinativi classificati come prioritari di beni di rilevanza per la crisi, di imporre alle imprese di soddisfare tali richieste o di spiegare i gravi motivi a giustificazione di un eventuale e di adottare deroghe mirate alla normativa armonizzata sui prodotti. In particolare, ai sensi dell'articolo 24 del regolamento quadro proposto le richieste di informazioni obbligatorie e gli ordini classificati prioritari, per essere legittimi, oltre che essere debitamente motivati nell'atto di esecuzione della Commissione, dovrebbero essere sempre preceduti da una consultazione con gli operatori economici in quanto tali misure potrebbero comportare forti impatti e costi potenziali in particolar modo per le PMI.

⁶³ Si ricorda che in virtù del principio di proporzionalità il contenuto dell'azione dell'Unione si deve limitare a quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati, tanto rispetto alle competenze esclusive che nei confronti di quelle concorrenti, e serve a garantire un equilibrio tra gli interessi in gioco, tra cui quelli degli Stati membri per l'esercizio delle attività economiche e imprenditoriali. Cfr. Corte giust., 18 giugno 2015, C-508/13, *Estonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2015:403, punto 39.

si applicherebbe tale misura, peraltro rispettando il limite tassativo della durata della modalità di emergenza.

A parere di chi scrive, il dualismo istituzionale assicurato da questa progressione di interventi esecutivi da parte del Consiglio e della Commissione, il primo a composizione intergovernativa, la seconda formata da membri formalmente indipendenti dagli Stati e facenti parte dell'organo a titolo personale, per merito, assicurerebbe la tutela degli interessi anche dei singoli Stati membri in momenti eccezionali di crisi in cui il loro intervento individuale non sarebbe da solo sufficiente a ripristinare il corretto funzionamento del mercato unico e delle sue libertà fondamentali.

A ciò si aggiunga, infine, che il pacchetto proposto dovrà essere interpretato alla luce del principio di leale cooperazione, il quale, come osservato, costituisce un "metodo" di confronto che deve essere perseguito da tutti gli attori, istituzioni europee comprese, al fine di prevenire e risolvere potenziali conflitti tra di essi⁶⁴. Ecco perché la Commissione ha previsto nella proposta che le misure che verrebbero adottate sulla base dello SMEI sarebbero, in primo luogo, coordinate con le misure di risposta adottate dagli Stati membri, eventualmente in chiave integrativa; solo nell'ipotesi estrema di un pericolo particolarmente intenso per il mercato, la Commissione avrebbe il potere di adottare misure invasive delle prerogative degli Stati membri, seguendo la procedura già evidenziata.

5. La nozione di "importanza strategica"

Nel corso dell'analisi del pacchetto SMEI proposto, è stato più volte utilizzato il termine "strategico". Si tratta di un concetto inedito nello *European Disaster Response Law*, per cui merita un apposito approfondimento.

Occorre preliminarmente ricordare che la qualificazione in termini di crisi (o di emergenza) di una fattispecie non è affatto irrilevante per il diritto dell'Unione europea. Nonostante ciò, ad oggi, non è stata ancora formulata dall'ordinamento europeo, una definizione unitaria di "crisi". La medesima difficoltà è riscontrabile anche con riguardo al concetto, più specifico, di disastro (o catastrofe)⁶⁵.

Appare allora ancora più interessante cercare di analizzare le nuove definizioni introdotte nell'articolo 3 della proposta di regolamento quadro, tra cui "beni e servizi di importanza strategica", "riserve strategiche" e "aree di importanza strategica", nonché verificare se ed in che termini la logica che informa la c.d. "autonomia strategica" dell'Unione si possa rinvenire anche in questi concetti.

Per prima cosa, si può dedurre che il concetto di "strategico" non è stato concepito come un mero sinonimo del termine "rilevante": entrambi gli aggettivi sono utilizzati in contesti

⁶⁴ Per uno studio volto ad offrire una visione d'insieme sul principio di leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea, e in particolare il rapporto tra l'autonomia dell'ordinamento giuridico sovranazionale e le prerogative degli Stati membri, si veda F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea, Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, cit, p. 179 ss, e specificamente, p. 214.

⁶⁵ La definizione di "catastrofe" che si rinviene nell'atto istitutivo del meccanismo UE di protezione civile (art. 4, par. 1, della Decisione 1313/2013, ad esempio, non corrisponde a quella utilizzata nel Regolamento istitutivo del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (art. 2, par. 2 e 3, Regolamento 2012/2002, in *GUUE* L 311, del 14 novembre 2002, p. 3 e successive modificazioni). A tal proposito, F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea, Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, 2020, p. 33 ss.

differenti, il primo, per circoscrivere le "riserve" prese in considerazione, il secondo, per identificare la platea dei "beni e servizi" destinatari delle diverse regole, in caso di crisi.

Ed è proprio la previsione di questa ulteriore definizione ad agevolare la comprensione del concetto di strategico: tutti i beni e servizi rilevanti ai fini della crisi sono beni e servizi di importanza strategica, ma non vale il contrario. Quelli strategici, oltre ad essere, al pari dei beni rilevanti, indispensabili per il mercato unico, sono anche insostituibili. È proprio quest'ultima caratteristica che può rendere necessario, ad avviso della Commissione, la predisposizione di quelle che definisce "riserve strategiche", ovvero *stock* di beni di importanza strategica finalizzati a prepararsi a un'emergenza del mercato unico.

Da ultimo, occorre comprendere cosa si intenda per "insostituibile". A tal fine, può essere utile richiamare la definizione, più dettagliata, di "aree di importanza strategica", che individua le aree di importanza critica ("*critical importance*") per l'Unione e i suoi Stati membri in quanto di importanza sistemica e vitale per la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, l'ordine pubblico o la salute pubblica, e la cui perturbazione, guasto, perdita o distruzione avrebbe un impatto significativo sul funzionamento del mercato unico.

A parere di chi scrive, effettuando un'interpretazione sistematica si potrebbe allora concludere che i beni e i servizi strategici sono quelli insostituibili quando la loro mancanza/carenza avrebbe un inevitabile (e, quindi, certo) impatto negativo sul funzionamento del mercato unico.

Concretamente lo SMEI prevede che qualora la Commissione, con l'atto di esecuzione, attivasse la modalità di vigilanza, contestualmente dovrebbe predisporre l'elenco dei beni e servizi considerati di importanza strategica, da monitorare e rispetto ai quali potrebbe stabilire, a seconda dei casi, degli *stock* di riserve. Agli Stati membri sarebbe, invece, attribuito il compito di istituire e mantenere un inventario degli operatori economici più rilevanti, stabiliti sul rispettivo territorio nazionale, che operano lungo le catene di fornitura di beni e servizi di importanza strategica individuati nell'atto di esecuzione.

Sulla base dell'inventario, le autorità nazionali competenti sarebbero, a loro volta, tenute a rivolgere agli operatori individuati richieste di fornitura volontaria di informazioni. Le autorità nazionali competenti dovrebbero poi trasmettere senza indugio i risultati pertinenti alla Commissione e al gruppo consultivo tramite il rispettivo ufficio centrale di collegamento, anche al fine di valutare l'esigenza di predisporre delle riserve.

Se poi le riserve strategiche, qualora richieste ad uno Stato membro, dovessero rimanere significativamente al di sotto degli obiettivi individuali stabiliti, la Commissione allora potrebbe adottare ulteriori misure, quali imporre a tale Stato di costituire entro un termine stabilito le proprie riserve strategiche di prodotti, cercando comunque di evitare di creare una pressione spropositata sulle catene di approvvigionamento dei beni identificati per l'accumulo di riserve.

L'articolo 32 del regolamento quadro disciplina, infine, l'ipotesi in cui le riserve strategiche costituite dagli Stati membri, nonostante l'adozione delle misure sinora illustrate, si rivelassero insufficienti a soddisfare le esigenze connesse all'emergenza nel mercato unico: la Commissione potrebbe, a questo punto, raccomandare agli Stati di distribuire le riserve strategiche in modo mirato, ove possibile, anche nelle aree geografiche particolarmente colpite dalle perturbazioni del mercato unico e in conformità ai principi di necessità, proporzionalità e

solidarietà, stabilendo, eventualmente con l'introduzione di pertinenti limitazioni e controlli, un uso più efficiente di tali riserve, onde porre fine all'emergenza del mercato unico.

Tutto quanto finora esposto è chiaramente influenzato dall'aspirazione all'"autonomia strategica", il cui concetto, seppur nato in relazione a questioni attinenti alla difesa e alla sicurezza degli Stati membri, ha acquisito ormai una portata orizzontale nella definizione delle politiche dell'Unione, estendendosi anche all'ambito economico-tecnologico⁶⁶. È interessante che nella Dichiarazione di Versailles del marzo 2022, al punto 21, il Consiglio europeo abbia espressamente affermato che per raggiungere l'obiettivo di rendere l'economia dell'UE più resiliente, competitiva e informata alle transizioni verdi e digitali, è necessario ridurre le dipendenze strategiche nelle aree più sensibili, sia garantendo l'approvvigionamento dell'Unione rispetto alle materie prime "critiche", sia promuovendo un'economia circolare, altresì, ricercando risorse efficienti e, infine, predisponendo stoccaggi strategici.

È evidente come lo SMEI sia assolutamente in linea con la ricerca di autonomia strategica, se non addirittura la prima manifestazione concreta di ampio spettro dell'attuale perseguimento di tale obiettivo. In particolare, dalle previsioni della proposta relative alla salvaguardia dei beni e servizi di importanza strategica, al monitoraggio degli *stock* di riserve e agli interventi in caso di carenze emerge, come filo conduttore, la volontà dell'UE di adoperarsi per conseguire e conservare la propria autonomia economica rispetto all'approvvigionamento di beni e servizi essenziali, evitando così il verificarsi di un'interdipendenza asimmetrica con Stati terzi, proteggendo, così, il sistema economico dell'Unione dagli effetti dell'applicazione extraterritoriale di sanzioni e altre pratiche dannose da parte di Paesi terzi.

6. L'ambito di applicazione dello SMEI

È importante approfondire un aspetto centrale del pacchetto proposto, ovvero il suo ambito di applicazione materiale. Infatti, come anticipato, si tratta di un punto sul quale sono state sollevate perplessità in sede di discussione della proposta da parte del Consiglio⁶⁷.

Ai sensi del quarto comma dell'articolo 2 del regolamento quadro, tutte le misure proposte si dovrebbero applicare senza pregiudicare gli strumenti orizzontali e verticali menzionati in precedenza nel contributo (fatta eccezione per il regolamento Fragole, che verrebbe abrogato), i quali dovranno essere considerate come *lex specialis*.

⁶⁶ Il Consiglio europeo aveva fatto ricorso per la prima volta a tale concetto nel dicembre 2013 in riferimento allo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune. Le conclusioni adottate si possono leggere al seguente indirizzo: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/140221.pdf. Il concetto poi è stato elaborato fino a che nel 2016 è stato inserito nella Strategia globale dell'UE. In tale occasione è stata formulata una definizione chiara del concetto, ovvero la "*capacità [dell'UE] di agire in modo autonomo*". Ad essa, nel Consiglio europeo del 2020 si è aggiunto che l'obiettivo è raggiungere l'autonomia strategica "*mantenendo nel contempo un'economia aperta*". A tal proposito, si vedano rispettivamente: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/it/pdf> e <https://www.consilium.europa.eu/media/45923/021020-euco-final-conclusions-it.pdf>. Inoltre, nel marzo 2022, si è tenuta a Parigi la riunione del Consiglio europeo, che ha adottato la c.d. Dichiarazione di Versailles, ove si ribadisce l'obiettivo di una maggiore autonomia strategica dell'UE nei settori della difesa e dell'economia, e si è mostrata altresì una particolare attenzione all'approvvigionamento energetico. Cfr., <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>. Infine, il Consiglio europeo ha mostrato una rinnovata unità nella riunione del 24 - 25 marzo 2022, dove ha approvato la c.d. Bussola strategica per la politica di sicurezza e difesa dell'UE fino al 2030, le cui conclusioni si troviamo al seguente indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf>.

⁶⁷ L'intera discussione del Consiglio "Competitività" del 29 settembre 2022 è disponibile al seguente indirizzo: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26048>.

Il secondo comma, invece, esclude dall'ambito di applicazione dello SMEI – seppure prevedendo delle deroghe laddove fosse attivata la modalità di emergenza – alcuni beni specifici: i medicinali, i dispositivi medici, i semiconduttori (in previsione dell'approvazione dello *Chips Act* citato sopra), i prodotti energetici e i prodotti finanziari (quali attività bancarie, creditizie, assicurative).

A parere di chi scrive, le perplessità emerse in sede di discussione sono condivisibili. La formulazione della norma appare troppo ampia e destinata a generare incertezze, soprattutto ipotizzando il realizzarsi di una fase di grave criticità nel mercato unico tale da richiedere l'attivazione della modalità di emergenza sopra analizzata. Se da un lato, l'azionamento degli strumenti previsti dal regolamento quadro in tale situazione di difficoltà potrebbe essere utile a fornire al mercato ulteriori mezzi per ristabilire e facilitare la libera circolazione di beni, servizi e lavoratori, nonché aiutare le catene di approvvigionamento, dall'altro lato, potrebbe generare confusione tra le specifiche competenze (anche decisorie) dei centri istituiti per fronteggiare alle crisi rispetto alla Commissione e al gruppo consultivo che verrebbe istituito.

In particolare, è poco chiaro il rapporto che si avrebbe tra gli strumenti SMEI, da un lato, e l'ambito di operatività della *Task-force* SMET e le competenze del centro ERCC, dall'altro, rispetto alle eventuali crisi del mercato unico dovute a catastrofi naturali o provocate dall'uomo (così come si è verificato nel corso della crisi pandemica).

Appare, infatti, poco chiarificatrice la previsione dell'articolo 4, comma 7, del regolamento quadro nella parte in cui attribuisce alla Commissione il ruolo di “coordinatrice” tra lo SMEI e i meccanismi dell'Unione rilevanti per la crisi già esistenti.

Tuttavia, si riconosce che la partecipazione attiva dei rappresentanti di altri strumenti rilevanti per le crisi, quali il consiglio HERA o i dispositivi integrati per la risposta alle crisi (IPCR), potrebbe agevolare la predisposizione di risposte coordinate alla crisi nei propri ambiti di competenza. Forse proprio sulla scia di questa possibilità si potrebbe immaginare la creazione di un gruppo consultivo più esteso, che abbia al suo interno in modo permanente anche esponenti degli altri organismi di gestione delle crisi, e non meri osservatori eventuali, e che svolga appunto il ruolo di consulente della Commissione nel decidere e coordinare le azioni a tutela del mercato.

In generale, però, sono auspicabili interventi di maggior definizione dei confini applicativi dello SMEI, anche con l'ausilio di un regolamento di esecuzione più dettagliato, in modo da garantire la trasparenza nel mercato e il maggior coordinamento con gli strumenti di crisi, che proprio il regolamento si pone come obiettivi da raggiungere.

7. Osservazioni conclusive

Un mercato unico ben funzionante e resiliente rimane una (se non “La”) risorsa chiave per l'economia dell'Unione europea e la creazione e distribuzione del benessere per i suoi cittadini. Le sfide di approvvigionamento che si sono verificate nel corso del 2020-2021 in diversi settori critici, tra cui, nello specifico, quello sanitario, hanno richiamato l'attenzione delle istituzioni europee sull'importanza di rafforzare la resilienza del mercato unico e degli

ecosistemi industriali affrontando, in particolare, le vulnerabilità nei settori strategici e mitigando le perturbazioni (anche in via preventiva) in modo più efficiente e coordinato⁶⁸.

Durante la crisi pandemica le misure unilaterali adottate dagli Stati membri e la mancanza di trasparenza hanno danneggiato le libertà fondamentali del mercato unico, con notevoli e ormai chiare conseguenze economiche e sociali. Per questo occorre un quadro legislativo, formato da strumenti giuridici vincolanti e non da atti informali, o c.d. di “*soft law*”, che consenta all’Unione europea, per il tramite della Commissione, di agire in modo organico, se dovesse presentarsi un’altra emergenza. Ad oggi, purtroppo, non esiste ancora un insieme orizzontale di regole e meccanismi che affrontino, in modo tempestivo, efficace e coerente all’interno dell’intero mercato unico, le sfide decisive che la diffusione di nuovi agenti patogeni e i cambiamenti climatici sembrano prospettare per il futuro, attraverso l’opportuna pianificazione dello stato di emergenza, l’anticipazione e il monitoraggio delle crisi e la previsione di misure di risposta immediate e comuni.

Il valore aggiunto dello SMEI consiste appunto nel fatto di definire – a livello comunitario – meccanismi validi e vincolanti per tutti gli Stati membri, che permettano una comunicazione rapida e strutturata tra questi ultimi e la Commissione, il coordinamento e lo scambio di informazioni quando il mercato unico è messo a dura prova (abrogando l’obsoleto regolamento Fragole attualmente in vigore), l’attuazione delle misure necessarie in modo trasparente e inclusivo, derogando in caso di emergenza a ben 19 normative esistenti per la messa in commercio e la circolazione di alcuni prodotti, nonché aggiungendo nel regolamento quadro nuovi strumenti mirati per le situazioni di crisi (tra cui la costituzione di riserve strategiche, nonché un controllo rafforzato e rapido delle restrizioni unilaterali adottate dai singoli Stati membri).

Durante il Consiglio “Competitività” del 29 settembre 2022 i ministri hanno discusso (anche) del pacchetto proposto e, nell’insieme, l’hanno accolto con favore, sottolineando l’importanza di una struttura di *governance* adeguata e del giusto equilibrio tra il ruolo degli Stati membri e quello della Commissione.

È emersa, tuttavia, la necessità di meglio specificare il coordinamento tra il regolamento quadro e gli altri strumenti di gestione delle crisi esistenti nell’Unione europea, che verrebbero integrati laddove lo SMEI entrasse in vigore. Inoltre, vari Ministri hanno chiesto definizioni precise di termini quali “crisi” e “importanza strategica” e criteri ancora più accurati per l’attivazione dello SMEI⁶⁹.

⁶⁸ Il pacchetto fa seguito alle richieste del Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 1 e 2 ottobre 2020, disponibili al seguente indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/media/45923/021020-euco-final-conclusions-it.pdf>. Nella sua comunicazione sull’aggiornamento della strategia industriale del maggio 2021 (disponibile al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_1884) la Commissione ha annunciato che avrebbe presentato uno strumento specifico per garantire la libera circolazione di merci, servizi e persone e più trasparenza e coordinamento in tempi di crisi. Come si evince nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022, disponibile al seguente indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0043_IT.html, il Parlamento europeo ha accolto con favore già la sola intenzione della Commissione di presentare uno strumento per le emergenze nel mercato unico e ha invitato la Commissione a svilupparlo sotto forma di strumento strutturale giuridicamente vincolante per garantire la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi in caso di crisi future.

⁶⁹ L’intera discussione del Consiglio “Competitività” è disponibile al seguente indirizzo: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26048>.

Si tratta di critiche condivisibili e figlie dell'intenzione ultima di rafforzare l'autonomia strategica dell'UE e, *sub specie*, la resilienza del mercato europeo, in caso di sfide sempre più ignote, senza però sacrificare la chiarezza e la trasparenza dei ruoli tra le istituzioni dell'Unione europea e le autorità dei singoli Stati membri nel rispetto del principio di leale cooperazione, nonché della scelta degli strumenti da utilizzare in caso di crisi.

Non resta che attendere le decisioni dei colegislatori rispetto al pacchetto proposto e vedere se verranno predisposti eventuali emendamenti e quali nel corso della procedura legislativa ordinaria.