

Covid-19 e Unione europea.

La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea. **

di

Stelio Mangiameli *

“It is expedient that on the second Monday in May next a Convention of delegates who shall have been appointed by the several states be held at Philadelphia for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation and reporting to Congress and the several legislatures such alterations and provisions therein as shall when agreed to in Congress and confirmed by the states render the federal constitution adequate to the exigencies of Government & the preservation of the Union”.

Report of Proceedings in Congress; February 21, 1787

Journals of the Continental Congress, vol. 38 (manuscript),
Library of Congress

SOMMARIO: 1. L’Unione europea prima della crisi economica e finanziaria. – 2. Il Trattato di Lisbona e la crisi economica e finanziaria. – 3. L’Unione europea dopo la crisi economica e finanziaria. – 4. Le elezioni del Parlamento del 2019, la Commissione von der Leyen e la revisione del MES. – 5. La risposta dell’UE alla pandemia Covid-19 e il nuovo QFP 2021-2027. – 6. La valutazione degli strumenti di contrasto alla pandemia Covid-19. – 7. Il contrasto alla pandemia Covid-19 e il futuro dell’Unione europea.

1. L’Unione europea prima della crisi economica e finanziaria. – Le crisi sono alla base dei cambiamenti. Innescano forze che comportano la messa in discussione dello *status quo*, che è la causa della crisi, o che appare incapace di risolverla, e impongono la necessità di determinare nuovi assetti politici, economici e sociali¹.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Teramo.

** L’aggiornamento della documentazione dell’Unione europea è al 31.12.2020.

Certamente, non è detto che i nuovi assetti saranno migliori dei precedenti o più giusti o vantaggiosi di quelli che li hanno preceduti, perché questo dipenderà dalle decisioni che saranno assunte.

Gruppi sociali guidati in modo intelligente, responsabile e resiliente di fronte ad una crisi saranno in grado di affrontarla riuscendo a realizzare una trasformazione migliorativa; al contrario, ove la guida delle società sia stata affidata a persone mediocri o di vedute limitate o scarso intelletto, la crisi quasi certamente potrà finire in tragedia.

Questo modo di guardare alla crisi e al cambiamento vale per ogni genere di comunità e per l'assetto di governo che questa si è dato e perciò può riguardare tanto gli Stati, le Regioni e le Città, quanto le istituzioni internazionali e quelle sopranazionali come l'Unione europea².

Con riferimento a quest'ultima, possiamo considerare due esempi di conseguenze di una crisi: da un lato, la crisi economica e finanziaria del 2008 che ha condizionato l'Unione europea nell'ultimo dodicennio³ e, dall'altro, la crisi sanitaria che ha colpito il mondo e l'Europa a causa della pandemia Covid-19, a partire dal mese di gennaio del 2020.

Si può subito dire che la risposta alla crisi economica e quella alla crisi pandemica, da parte delle Istituzioni europee, non sembrano somigliarsi e differenti appaiono anche le loro gestioni da parte dell'Unione europea. Non è detto che questo sia dovuto all'insegnamento che le Istituzioni europee e gli Stati membri abbiano tratto dalla prima crisi, anche se è stato da subito evidente che la crisi economica e finanziaria aveva un carattere asimmetrico e la crisi pandemica, invece, si è presentata con un carattere simmetrico.

¹ Sulla nozione di "crisi" nelle scienze sociali si v. R. Koselleck, *Krise*, in O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (a cura di), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1972-97, Bd. 3, 617-650.

² L'intero processo di integrazione europea è stato contrassegnato da crisi che hanno posto in discussione la stessa possibilità di sopravvivenza delle istituzioni europee; ma la storia ha dimostrato la capacità politica della Comunità europea prima e dell'Unione europea dopo di superare le fratture causate dagli avvenimenti storici; sul punto, si vedano le pagine scritte da H. Schmidt, *Die Selbstbehauptung Europas. Perspektiven für das 21. Jahrhundert*, Ullstein, München, 2002, 130-137, che richiamano le parole di Jean Monnet: "Step by step" (*Schritt für Schritt*).

³ Sia consentito rinviare a S. Mangiameli (a cura di), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States*, Springer, Heidelberg, 2017.

Tuttavia, per comprendere le differenze ed effettuare una comparazione della gestione delle due crisi, appare necessario premettere alcune considerazioni sulla condizione istituzionale dell'Unione europea nel 2009, prima che la crisi economica e finanziaria, nata negli Stati Uniti, venisse importata in Europa⁴.

A tal riguardo, bisogna ricordare che l'approvazione e l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1992/93) gettava le basi per un processo di integrazione inedito, con l'istituzione della cittadinanza europea⁵ e la previsione della tutela dei diritti fondamentali (come principi generali dell'ordinamento europeo)⁶, l'avvio dell'unione monetaria che porterà nel 1999 alla moneta unica, l'euro, la ripresa di una politica estera e di sicurezza comune, compresa la difesa, la cooperazione giudiziaria e di polizia e, *last but not least*, una politica comune dei visti, dell'asilo e delle immigrazioni⁷. A ciò si aggiungevano le oltre venti politiche europee, maturate nell'arco di tempo che va dall'istituzione delle Comunità europee (1950/1957) sino all'Atto unico europeo (1986), e che appunto il Trattato di Maastricht riprendeva e riordinava in una cornice nella quale si affermava che l'Unione europea persegue i propri obiettivi nel rispetto del principio di

⁴ Per meglio comprendere l'evoluzione del processo di integrazione europea, non possono essere trascurati gli effetti prodotti dalla presidenza di Jacques Delors alla guida della Commissione europea per tre mandati consecutivi (si v. G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Oxford University Press, Oxford, 1995).

⁵ F. Cuocolo, *La cittadinanza europea (prospettive costituzionali)*, in *Pol. dir.*, 1991, 659 ss. U. Everling, *Die Stellung des Bürgers in der Europäischen Gemeinschaft*, in *ZFRV*, 1992, 241 ss.; M. Pierangelini, *La cittadinanza europea. Un nuovo status per il soggetto comunitario*, in *Affari sociali intern.*, 1993, 181 ss.; V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna 1994; A. Randelzhofer, *Marktbürgerschaft–Union–Unionsbürgerschaft–Staatsbürgerschaft*, in *FS Grabitz*, Beck Verlag, München 1995, 581 ss.; S. Cassese, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 869 ss.; M. Cartabia, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, Aggiorn., 1996; S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, 2000, 39 ss.

⁶ V. art. F, para. 2, TUE: "L'Unione rispetta i diritti fondamentali, quali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, quali principi generali di legge." (C. Stumpf, *Art. 6, Abs. 2: Die Grundrechte*, in *Eu-Kommentar*, a cura di J. Schwarze, Baden-Baden, 2000, 81 ss.; T. Kingreen, *Grundrechte, Art. 6 Abs 2*, in *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, a cura di C. Calliess / M. Ruffert, 2. Aufl., Berlin, 2002, 61 ss.; si v. ancora M. Pagano, *I diritti fondamentali dopo Maastricht*, in *Diritti dell'uomo*, 1996, 173 ss.; G. Negri, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *DUE*, 1997, 782 ss.; M. Michetti, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. I, *I principi dell'Unione*, Milano, 2006, 147-194).

⁷ Cfr. J. Cloos - G. Reinesch - D. Vignes - J. Weyland, *Le Traite de Maastricht: Genese, Analyse, Commentaires*, Bruylant, Bruxelles, 1993; R. Dehousse (a cura di), *Europe after Maastricht*, Beck, München, 1994; A. Duff, J. Pinder & R. Pryce, *Maastricht and beyond: building the European Union*, Routledge, London - New York, 1994; F. Esterbauer, *Europäische Integration. Von den Anfängen zum Vertrag von Maastricht*, Braumüller, Wien, 1994; K. Dyson - K. Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

sussidiarietà (art. 2 TUE e art. 5 TCE)⁸ e dei diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario (art. 6 TUE).

Il Trattato di Maastricht, nonostante la sua sottoscrizione, non fu accolto con pieno favore dai governi degli Stati membri, in quanto sembrava avere compiuto troppi passi avanti nel processo di unificazione e avere sottratto molti poteri al livello nazionale. Si mettevano in moto così negoziati che, con il Trattato di Amsterdam (1997)⁹, portarono ad alcune modifiche volte a circondare di cautele la cittadinanza europea e ad accentuare il peso della sussidiarietà europea, così come quello della partecipazione dei parlamenti nazionali.

Agiva da contrappeso l'Unione monetaria che nel frattempo giungeva alla sua realizzazione e i cui vantaggi favorirono un processo di approfondimento dell'Unione europea e un processo di allargamento della stessa. Al primo si

⁸ In argomento, *ex multis*, C. Callies, *Art. 5 EG-Vertrag*, in C. Callies, M. Ruffert, *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied-Kriftel 1999, 307; E. Grabitz, *Subsidiarität im Gemeinschaftsrecht*, in B. Vogel, H. Öttinger, *Föderalismus in der Bewährung - die deutschen Länder vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag, 1992, 139; P.M. Schmidhuber, *Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht*, in *DVBl.*, 1993, 417 ss.; W. Kahl, *Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EG-Vertrag*, in *A.ö.R.*, 1993, 414 ss.; W. Möschel, *Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht*, in *NJW* 1993, 3025 ss.; K.W. Nörr, T. Oppermann (a cura di), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit*, Mohr, Tübingen 1997; H. Timmermann (a cura di), *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union*, Berlin 1998; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993, 7 ss.; G. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova 1998; A. D'Atena, *Modelli Federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Dir. Un. Eu.* 2005, 59 ss.

⁹ Sul Trattato di Amsterdam si v.: R. Barents, *Some Observations on the Treaty of Amsterdam*, in *MJ* 1997, 332; C. Blumann, *Le Traité d'Amsterdam. Aspects institutionnels*, in *RTDE*, 1997, 741; R. Dehousse, *Le Traité d'Amsterdam, Reflet de la Nouvelle Europe*, in *Cahiers de Droit Europeen* 1997, 265; J.M. Favret, *Le Traité d'Amsterdam: Une révision a minima de la "charte constitutionnelle" de l'Union européenne*, in *Cahiers de Droit Europeen* 1997, 555; S. Negri, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *Dir. Un. Eur.*, 1997, 782 ss.; N. M. Blokker, T. Heukels, M.T.A. Brus (a cura di), *The European Union After Amsterdam: A Legal Analysis*, Kluwer Law International, 1998; S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: Selected highlights*, in *Eu. L. Rev.* 1998, 3 ss.; Ph. Manin, *The Treaty of Amsterdam*, in *Columbia Journal of European Law* 1998, 1 ss.; M. Petite, *The Treaty of Amsterdam*, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 2/98; L.S. Rossi, *Con il Trattato di Amsterdam l'Unione è più vicina ai cittadini?*, in *Dir. Un. Eur.*, 1998, 341 ss.; J. Shaw, *Constitutional Settlements and The Citizen After The Treaty of Amsterdam*, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 7/1998; J. Shaw, *The Treaty of Amsterdam: Challenges of Flexibility and Legitimacy*, in *ELJ* 1998, 63; R. Streinz, *Der Vertrag von Amsterdam*, in *EuZW* 1998, 137; A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova 1998; J.H.H. Weiler, *Bread and Circus: The state of the European Union*, in *Columbia Journal of European Law* 1998, 223; I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review* 1999, 703-750.

metteva capo con il Libro bianco sul futuro dell'Europa (2001)¹⁰ e con la convocazione della Convenzione di Laeken¹¹ che giungeva alla formulazione del Trattato Costituzionale (2004)¹²; al secondo attraverso il passaggio dell'Unione prima a 25 Stati membri, con l'ingresso, nel 2004, di Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Cipro e Malta e dopo a 27, con l'adesione di Bulgaria e Romania nel 2007¹³.

Di fatto, tra l'approfondimento dell'Unione europea e l'allargamento di questa, prevalse il secondo. Come è noto, il Trattato costituzionale cadde sotto il veto dei referendum olandese e francese (2005). Si apriva in questo modo una crisi costituzionale dell'Europa, che dopo due anni (considerato come periodo di riflessione) comportò l'abbandono del Trattato costituzionale¹⁴. Con la ripresa dei

¹⁰ Commissione europea, *European Governance: A white paper*, COM(2001) 428/final, 5.8.2001 (si v. A. Sloat, *The Preparation of the Governance White Paper*, in *Politics* 2003, Vol 23(2), 128-136).

¹¹ La Convenzione europea per la redazione della Costituzione era stata ispirata dalla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Europa (Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, Conclusioni della Presidenza), si v. A. Pace, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2002, 622-623; L. Hoffmann, *The Convention on the Future of Europe - Thoughts on the Convention-Model*, Jean Monnet Working Paper 11/02, NYU School of Law, New York, 2002. I resoconti della Convenzione possono essere consultati all'indirizzo: "The European Parliament and the draft European Constitution" (http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_it.htm).

¹² Sul Trattato costituzionale si v. H.-J. Blanke, *Essentialia des Entwurfes des Europäischen Verfassungsvertrages*, in *Teoria del Diritto e dello Stato* 2003, 95-148; U. Draetta, *La Costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, in *Dir. Un. Europea* 2004, 525; R. Streinz, in Streinz, Ohler, Herrmann, *Die neue Verfassung für Europa. Einführung mit Synopse*, München 2005, 5; H.-J. Blanke, S. Mangiameli, *Governing Europe under a Constitution*, Springer Heidelberg 2006; N. Jääskinen, *Constitutions in the European Union – Some Questions of Conflict and Convergence*, in *ERA Forum* 2011, 12: 205-218.

¹³ Cfr. G. Busia, *Il ruolo della Convenzione europea in vista della sottoscrizione di nuovi trattati*, in MP Caruso, F. Tufarelli (a cura di), *Quale Europa, tra Convenzione, Conferenza intergovernativa e allargamento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003 59-70; G. Guzzetta, F. Bindi (a cura di), *Lo stato dell'Unione. L'Europa d'inizio millennio fra allargamento e costituzionalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹⁴ Come è noto, la Convenzione concluse i lavori nel 2003 consegnando il testo del Trattato alla Conferenza di Salonicco che successivamente, con alcune modifiche, costituì la base del Trattato firmato a Roma il 24 ottobre 2004; tuttavia, le vicende legate alla ratifica del Trattato produssero dapprima l'arresto della procedura di entrata in vigore (2005) e, successivamente, l'abbandono del Trattato stesso. In argomento si v. la Conferenza stampa tenuta da J.C. Juncker il 17 giugno 2005 ("Questo ci porta a pensare che sia necessario un periodo di riflessione, chiarimento e confronto sia nei paesi che hanno ratificato il Trattato sia in quelli che devono ancora farlo"); sul periodo di riflessione v. G. Austin, *Reform in Europe after the 2005 Referendums*, Foreign Policy Centre, *Policy Brief*, June 2005; I. Friederich, *Quo vadis? Europe's role in a globalised World*, in *European view* 2005, vol. 2, 53; A. Skordas, *Is Europe an "Aging Power" with global vision? A tale on constitutionalism and restoration*, in *Columbia Journal of European law*, Winter 2005/2006, 241; J. Priban, *European Union constitution-making, political identity and central European reflections*, in *European Law Journal* 2005, 135; F. Snyder, *Ratification, the EU constitution, and the EU legal scholarship*, in *European Law Journal* 2005, 259; G. De Burca, *After the referenda*, in *European Law Journal* 2006, 6; N. Walker, *Big "C" or small "c"?*, in *European Law Journal* 2006, 12; J. Schwarz, *The treaty establishing a Constitution for Europe - Some general reflections on its character and its chances of realisation*, in *European Public law* 2006, 199; L. Daniele,

negoziati, si giunse a recuperare parte dei lavori della Convenzione di Laeken e ad approvare a Lisbona il Trattato di revisione dei Trattati europei (2007), che è entrato in vigore, dopo le procedure costituzionali di ratifica ed esecuzione da parte degli Stati membri, il 1° dicembre 2009¹⁵.

2. Il Trattato di Lisbona e la crisi economica e finanziaria. – Il Trattato di Lisbona spoglia il processo di integrazione europea dei suoi connotati politico-costituzionali¹⁶ e, pur mantenendo il complesso delle politiche europee, circoscrive i poteri regolativi di queste in modo dettagliato, con l'intento di limitare quanto più possibile l'azione europea e di restituire poteri al livello nazionale¹⁷. Si rende in

Costituzione europea e riforma istituzionale dell'Unione, in Dir. Un. Eu., 2006, 1 ss.; V. Starace, *La Costituzione per l'Europa non trasforma l'Unione europea in unione costituzionale*, in Dir. Un. Eu. 2006, 9 ss.

¹⁵ Con riferimento al Trattato di Lisbona sia consentito rinviare a H.-J. Blanke – S. Mangiameli (a cura di), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, Heidelberg, 2012; si v. inoltre I. Pernice (a cura di), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Nomos, Baden Baden, 2008; J. Schwarze – A. Hatje (a cura di), *Der Reformvertrag von Lissabon*, Nomos, Baden-Baden, 2009; P. Craig, *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2010; J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

¹⁶ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, 26 giugno 2007, n. 11218/07, POLGEN 74, Note from General Secretariat of the Council, to Delegations - Subject: IGC 2007 Mandate (per un approfondimento di queste vicende, si v. S. Mangiameli, *La Costituzione europea*, in S. Mangiameli, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma 2008, 385 ss.).

¹⁷ In altre parole, il modo in cui la separazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri è stata definita dal Trattato di Lisbona ha determinato l'insufficienza della risposta europea alla crisi economica. Sul punto, R. Baratta, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in C. Zanghi & L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, Giappichelli, 2009, 109 ss.; A. Benz, C. Zimmer, *The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system*, in *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, No. 1, 2012, 1-31; B. Braams, *Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon*, in I. Pernice (a cura di), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Baden Baden: Nomos, 2008, 115-134; F. Caruso, *La disciplina dell'esercizio delle competenze di Stati membri ed Unione nel Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, 943 ss.; H.P. Folz, *Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*, in U. Fastenrath & C. Nowak (a cura di), *Der Lissabonner Reformvertrag – Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen*, Berlin, Duncker & Humblot, 2009, 65-75; S. Garben, I. Govaere (a cura di), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflection on the Past, the Present and the Future*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2017; F. Jürgens, *Die Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*, München, Herbert Utz Verlag, 2010; T. Kostandinides, *Division of Powers in European Union Law. The Delimitation of internal Competence between the EU and the Member States*, The Netherlands, Kluwer Law International BV, 2009; S. Mangiameli, *Concurrent powers of the European Union and their impact on the powers of Member States*, in N. Steytler (a cura di), *Concurrent Powers in Federal Systems; Meaning, Making, and Managing*, Leiden, Brill NV, 2017, 139-163; C.F. Molina del Pozo, *La delimitación y el Ejercicio de las Competencias en la Unión europea*, in A. Menezes Cordeiro, J. Miranda, E. Paz Ferreira, J. Duarte Nogueira (a cura di), *Estudos Homenagem*

questo modo più difficile la creazione di una politica economica europea, tanto più che anche dopo il Trattato di Lisbona residuano notevoli limiti nel sistema europeo, come il “patto di stabilità e crescita” che punta maggiormente alla stabilità, dimenticandosi della crescita; la mancanza di una fiscalità europea; un sistema di risorse proprie carente e palesemente insufficiente a promuovere un ruolo di direzione dell’Unione europea¹⁸.

È evidente peraltro che il Trattato di Lisbona fu scritto quando ancora l’economia europea era in crescita e la crisi economica e finanziaria completamente impensabile. Di conseguenza, l’Unione europea si trovò del tutto impreparata di fronte allo shock della crisi e priva degli strumenti di politica economica necessari per reagire alla congiuntura negativa, con il rischio di mettere in discussione anche

ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2010, 85 ss.; L.S. Rossi, *Does the Lisbon Treaty provide a Clearer Separation of Competences between EU and Member States?*, in A. Biondi, P. Eeckhout & S. Ripley (a cura di), *EU Law after Lisbon*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 85 ss.; D. Scharf, *Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Beiträge zum Europa- und Völkerrecht*, Heft 3, 2009. G.L. Tosato, *La delimitazione delle competenze dell’Unione europea tra istanze europee e nazionali*, in L.F. Pace (a cura di), *Nuove tendenze del Diritto dell’UE dopo il trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, 67-78; A. Weber, *The Distribution of Competences between the Union and the Member States*, in H.-J. Blanke & S. Mangiameli (a cura di), *The European Union after Lisbon*, Heidelberg, Springer, 2012, 311-322; D. Wyatt, *Is the EU an Organisation of Limited Powers?*, in *A Constitutional Order of States?*, in *Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, Hart Publishing, 2011, 3 ss.; J. Ziller, *Bases juridiques et compétences en droit de l’Union européenne*, in *L’Union européenne: union de droit, union de droits. Mélanges en l’honneur du Professeur Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010, 751 ss.

¹⁸ Sul PSC e le sue successive modifiche, si v.: R. Beetsma, A. Uligh, *An Analysis of the Stability and Growth Pact*, in *The Economic Journal*, 1999, 546-571; A. Brunila, M. Buti, D. Franco, *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in Emu*, Palgrave MacMillan, London, 2001; P. De Grauwe, *The Stability and Growth Pact in Need of Reform*, Unpublished manuscript, 2003 (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.486.3493&rep=rep1&type=pdf>); AA. VV., *Should the European Stability and Growth Pact be Changed?*, Forum in *Intereconomics*, January/February 2003, 4-18; B. Herzog, *The stability and growth pact and its institutional inconsistencies*, Second Pan-European Conference - Standing Group on EU Politics, Bologna, 24-26 June 2004, <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna>; AA. VV., *The Stability and Growth Pact in Need of Reform*, Forum in *Intereconomics*, January/February 2005, 4-21; J. Fischer, L. Jonung, M. Larch, *101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A Survey*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N° 267 December 2006; K. Hentschelmann, *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten. Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise*, Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Discussion Paper Nr. 1/10, Januar 2010; M. Heipertz, A. Verdun, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; L. Schuknecht, Ph. Moutot, Ph. Rother, J. Stark, *The Stability and Growth Pact - crisis and reform*, ECB Occasional Paper, No. 129, European Central Bank (ECB), Frankfurt a. M., 2011; M. Larch, L. Jonung, *The stability and growth pact of the European Union*, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Online Edition, 2014; N. Rae Baerg, M. Hallerberg, *Explaining Instability in the Stability and Growth Pact: The Contribution of Member State Power and Euroscepticism to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies* 2016, 968-1009; J. Miranda Sarmento, *The Stability and Growth Pact and the New “Flexibility” Rules*, in *Public Finance and National Accounts in the European Context*, Financial and Monetary Policy Studies, vol 47, Springer, Heidelberg, 2018, 1-35.

l'euro. Quel che è peggio è che anche gli Stati membri erano impossibilitati a effettuare una politica anticiclica con il ricorso al deficit di bilancio. Infatti, il patto di stabilità e crescita stringeva gli Stati membri entro la gabbia di vincoli europei sui loro bilanci, con la misurazione del loro deficit e del loro debito, che non consentiva ad essi di avere le risorse sufficienti per effettuare investimenti e rimettere in moto il ciclo economico¹⁹.

Questa situazione di impasse, aggravata dal carattere asimmetrico della crisi economica e finanziaria, esplose in modo clamoroso con il peggiorare della situazione in Grecia (dalla fine del 2009 sino al 2012) la quale dovette ricorrere ad aiuti europei sacrificando ancora di più la propria economia²⁰.

Dal punto di vista istituzionale, i Trattati europei, venuti fuori da Lisbona, mostrarono tutta la loro insufficienza. Ciò è stata la causa prima, da un lato, di una fuga dai Trattati e dal metodo comunitario verso strumenti di tipo intergovernativo, come il Meccanismo europeo di Stabilità e il Fiscal Compact (2012)²¹, e, dall'altro, di una implementazione del sistema di sorveglianza macroeconomica sui bilanci degli Stati membri che ha causato una crescita

¹⁹ In argomento sia consentito rinviare alle riflessioni di S. Mangiameli, *The Constitutional Sovereignty of Member States and European Constraints: The Difficult Path to Political Integration*, in S. Mangiameli (a cura di), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States*, Springer, Heidelberg, 2017, 189-216.

²⁰ Si veda la pagina ufficiale della Commissione europea in cui sono conservati i documenti sul programma di assistenza finanziaria alla Grecia: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm. Si v. ancora A. Viterbo, R. Cisotta, *La crisi della Grecia, l'attacco speculative all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eu.* 2010, 961 ss.; G. Karyotis, R. Gerodimos (a cura di), *The Politics of Extreme Austerity. Greece in the Eurozone Crisis*, Palgrave MacMillan, London 2015.

²¹ Sul tema, B. De Witte, *The European Treaty Amendment for the Creation of Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011, n. 6 (www.sieps.se); A. De Gregorio Merino, *Legal development in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: the mechanism of financial assistance*, in *CMLR*, 2012, 1634; K. Lenaerts, *EMU and the European Union's Constitutional Framework*, in *European Law Review*, 2014, 758; A. Dimopoulos, *The use of international Law as a tool for strengthening economic governance in the EU and its implications on EU institutional integrity*, in M. Adams, P. Larouche, F. Fabrini (a cura di), *The constitutionalization of the EU budgetary constraints*, Oxford University Press, Oxford 2014, 59; P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, politics and Pragmatism*, in *European Law Review* 2012, 231 ss.; L.S. Rossi, "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Dir. Un. Eu.* 2012, 297; G.L. Tosato, *L'impatto della crisi sulle Istituzioni dell'Unione*, in G. Bonvicini F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Edizione Nuova Cultura, Roma 2012, 15; J.C. Piris, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, Cambridge 2012; B. De Witte, A. Ott, E. Vos (a cura di), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, Northampton Ma Usa, 2017; E. Pistoia, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Cacucci, Bari 2018.

dell'asimmetria tra gli stessi e una perdita netta di ricchezza. Infatti, è stato calcolato che questa politica, conosciuta con il nome di "austerità", per ogni euro consolidato abbia determinato un calo del Pil pari a due euro²².

Se l'Europa non è crollata e, soprattutto, se la sua moneta, l'euro, ha saputo tenere a bada i mercati, lo si deve all'azione della Banca centrale europea, che – anche in contrasto con l'opinione di alcuni governi degli Stati membri, tra cui la Germania – ha avversato la speculazione dei mercati, che aveva causato una impennata di rendimenti e spread dei titoli pubblici, e messo in campo delle operazioni monetarie importanti per disinnescare la speculazione, come il taglio dei tassi e il piano di acquisti di titoli sui mercati (*Quantitative Easing*). Inoltre, la BCE ha determinato politiche espansive di bilancio e il rifinanziamento delle banche per contrastare la stretta creditizia determinata dalla crisi, accompagnando nel tempo la debole ripresa e mantenendo l'inflazione sotto stretto controllo²³.

²² V. AA. VV., *The State of the European Union. The Failure of Austerity*, Fundación Alternativas and Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2013; L. Bini Smaghi, *Austerity European Democracies Against the Wall*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2013; K. Busch, C. Hermann, K. Hinrichs, T. Schulten, *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2013; D. Gros, *Credible Austerity Plans Are Required*, and R. Maurer, *Why Austerity Can Become Self-defeating for Member States of a Currency Union*, both in *Intereconomics* 2012, 3, 175 and 177.

²³ Quando la tensione sui mercati finanziari raggiunse il proprio culmine e si temeva che la crisi greca potesse minacciare la sopravvivenza stessa dell'euro, il Presidente della BCE, Mario Draghi, in un discorso alla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo, tenuto il 19 dicembre 2011, dichiarò l'irreversibilità dell'Euro ed espresse il convincimento che, sebbene la BCE non ricoprisse la funzione di "prestatore di ultima istanza", poiché "il Trattato vieta la finanza monetaria", "non c'è limite" all'acquisto di titoli di stato sul mercato secondario per facilitare la trasmissione delle decisioni di politica monetaria; anche se, immediatamente dopo, aggiunse la precisazione che il programma non era (sarebbe stato) eterno e non (sarebbe stato) infinito". Questa posizione suscitò molte reazioni critiche, soprattutto da parte della Germania (almeno fino alla dichiarazione di sostegno alla linea Draghi da parte del cancelliere tedesco Angela Merkel). Successivamente, il Presidente della BCE ribadì le proprie affermazioni a Londra, in occasione dell'incontro alla *Global Investment Conference* del 26 luglio 2012. Infatti, durante l'incontro, in aggiunta al principio della irreversibilità dell'Euro, il Presidente sottolineò come i rendimenti dei titoli di stato che erano minacciati dal pericolo di default, dalla liquidità e "ancor di più dalla convertibilità, dal rischio della convertibilità", rientrassero nel mandato della BCE e fossero di sua competenza. Di conseguenza, "nella misura in cui la dimensione di questi rendimenti del debito sovrano ostacola il funzionamento dei canali di trasmissione della politica monetaria, essi rientrano nel nostro [cioè della BCE] mandato". In quella Conferenza, egli pronunciò l'ormai celeberrima frase: "Nell'ambito del nostro mandato la BCE è pronta a fare tutto il necessario a preservare l'euro. E credetemi: sarà abbastanza". Grazie a questa presa di posizione, il Consiglio direttivo della BCE, il 2 agosto 2012, procedette con l'attivazione del programma Outright Monetary Transactions (OMT) (su questi avvenimenti si v. l'opera di J. Randow, A. Speciale, *Mario Draghi – L'artefice. La vera storia dell'uomo che ha salvato l'euro*, Rizzoli, Milano 2019).

3. L'Unione europea dopo la crisi economica e finanziaria. – Con l'attenuarsi della crisi economica e finanziaria, la condizione dell'Unione europea non è migliorata nella stessa maniera di quanto accadeva nelle altre aree del mondo e ciò sembrava potesse essere ascritto, essenzialmente, e ancora una volta, alla scarsa capacità di questa di svolgere una vera e propria politica economica. Il confronto con gli Stati Uniti è, da questo punto di vista, impietoso. Basti pensare che l'amministrazione Obama, con il *Recovery and Reinvestment Act* e l'appoggio della *Federal Reserve*, aveva potuto mettere in campo misure per 787 miliardi di dollari già all'inizio del 2009²⁴.

I governi degli Stati membri dell'Unione europea, pur avendo consapevolezza che i limiti dell'azione comune nell'ambito dell'Unione economica e monetaria fossero alla base della bassa crescita economica e della lenta ripresa che si attuava nel vecchio continente, non riuscirono a trovare la via per un cambiamento adeguato.

Il *Blueprint* della Commissione (2012)²⁵ e la relazione dei Cinque Presidenti (2015)²⁶ individuano una serie di azioni da realizzare, come l'unione bancaria e quella dei mercati finanziari, la riforma delle risorse proprie e della capacità di bilancio, così come la creazione di un Tesoro europeo con un vero e proprio Ministro delle finanze, per rendere l'Unione capace di arginare in futuro altri shock. Alle riforme di carattere economico, poi, si aggiungevano quelle di tipo istituzionale per le quali sarebbe stato necessario "dare una direzione politica e accrescere la responsabilità democratica" attraverso una corrispondente integrazione politica, basata sul rafforzamento della democrazia sopranazionale. In tal senso, il percorso delle riforme europeo avrebbe dovuto superare le tendenze intergovernative che si erano manifestate durante la crisi e arrivare ad una modifica dei Trattati per elevare "il

²⁴ V. Ufficio Esecutivo del Presidente – Consiglio dei consulenti economici, *The Economic Impact of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, Second Quarterly Report - January 13, 2010.

²⁵ Commissione europea, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012.

²⁶ Relazione di Jean-Claude Juncker, in collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. La Relazione è stata pubblicata il 12 giugno 2015 e presentata al Consiglio europeo nel giugno del 2015, ma la discussione sulla stessa è stata posticipata alla riunione del Consiglio europeo del dicembre 2015.

livello di responsabilità democratica” che “deve rimanere commisurato al grado di trasferimento della sovranità dagli Stati membri all’Unione europea”²⁷.

Tuttavia, l’arco temporale tracciato da questi progetti è stato così lungo che alla riforma dei Trattati e al rafforzamento della democrazia europea si sarebbe arrivati, prima, dopo il 2020 e, successivamente, addirittura dopo il 2025. In questo modo, né le Istituzioni europee, né gli Stati membri, né tanto meno i cittadini europei hanno avvertito uno sviluppo positivo del processo europeo di integrazione²⁸.

Così, si è diffuso in Europa un euroscetticismo che ha trovato la sua prima rappresentazione politica nelle elezioni del Parlamento europeo del 2014.

Si aggiunga che le difficoltà conseguenti alla crisi economica e finanziaria hanno continuato a farsi sentire ancora a lungo, per gli effetti che la politica di *austerity* produceva, rallentando oltre misura la ripresa e la crescita economica. Infatti, la sorveglianza multilaterale e il coordinamento delle politiche economiche affidato agli Stati membri vanificavano gli sforzi europei rispetto alle strategie di sviluppo, come era accaduto con quella di Lisbona e con Europa 2020.

Inoltre, alle difficoltà riscontrate nel tentativo di realizzare l’approfondimento dell’Unione economica e monetaria, ulteriori criticità si sono aggiunte nel corso di questi anni. Infatti, nel corso dell’ultimo decennio l’Unione Europea è stata afflitta da molteplici crisi oltre a quella dell’euro, vi sono state la lunga saga della *Brexit* (dal 2016 in poi), la crisi dei rifugiati, che ha messo in discussione lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 61 TFEU) e contribuito alla diffusione dell’euroscetticismo, e, più recentemente, l’ascesa di governi illiberali alla guida di alcuni Stati membri, che ripropongono all’attenzione dell’Unione la salvaguardia dei diritti fondamentali e dei principi dello Stato di diritto (art. 2 TUE).

Tutte queste difficoltà del processo di integrazione sono molto bene rappresentate dal *White Paper on the Future of Europe*. Infatti, alla ricorrenza dei 60 anni dei Trattati

²⁷ Relazione dei cinque presidenti, *Completing Europe’s Economic and Monetary Union*, 20.

²⁸ Si v. J. Habermas, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, Lezione tenuta il 26 aprile 2013 a Leuven: “L’obiettivo evidente è quello di rinviare alla fine una revisione dei trattati. La Commissione attribuisce priorità all’ampliamento delle capacità di indirizzo nel breve e nel medio termine rispetto a un corrispondente ampliamento della base di legittimazione. Così la democratizzazione definitiva si presenta come una promessa come una luce in fondo al tunnel. La democrazia sovranazionale rimane sulla carta l’obiettivo a lungo termine dichiarato”.

di Roma, nel 2017, non ci si poteva non domandare lungo quale prospettiva si stessero muovendo le Istituzioni europee e gli Stati membri. Così, la Commissione europea, il 1° marzo 2017, presentava il suo “Libro bianco sul futuro dell’Europa. Riflessioni e scenari per l’UE a 27 verso il 2025”²⁹. Il Libro bianco, proprio per l’impostazione seguita, tendeva a dare una immagine delle prospettive europee molto problematica, per via della presentazione di ben cinque scenari diversi, alcuni dei quali davano l’impressione che il processo di integrazione potesse essere limitato o, addirittura, ridotto.

Le premesse contenute nel Libro Bianco davano conto del successo del processo di integrazione europeo, in termini di pace, sviluppo economico, così come per il riconoscimento dei diritti fondamentali e del rispetto dello Stato di diritto, e al contempo contestualizzavano gli indicatori economici, geopolitici e sociali, affermando che *“the rapidly rising influence of emerging economies accentuates the need for Europe to speak with one voice and to act with the collective weight of its individual parts”*. Inoltre, il paper poneva l’esigenza di guardare alle generazioni future, per assicurare loro una prospettiva di benessere e di maggiore equità sociale e territoriale, cui si sarebbe ricollegata *“la necessità di completare l’Unione economica e monetaria e di rafforzare la convergenza degli sviluppi economici e sociali”*. Infine, il Libro Bianco faceva riferimento alla finalità di modernizzare i sistemi di protezione sociale e di assicurare una tutela dell’ambiente basata sulla decarbonizzazione dell’economia europea, sull’uso efficiente delle risorse naturali e sulla lotta ai cambiamenti climatici.

Ad ogni modo, il paper si soffermava su *“a growing disaffection with mainstream politics and institutions at all levels (...) easily filled by populist and nationalist rhetoric”* e sulla presenza di *“stark images of disunity”*, indicando le ragioni per le quali il disegno europeo sembrava essere intaccato da un senso di sfiducia e da un problema di legittimazione e perciò osservava: *“There is still strong support for the European project, but it is no longer unconditional”*, per cui *“Closing the gap between promise and delivery is a continuous challenge”*, che risente del *“mismatch between*

²⁹ Commissione europea, COM(2017)2025, 1° marzo 2017.

expectations and the EU's capacity to meet them": questa condizione deriva da due specifiche circostanze: da un lato, le competenze, per cui "*the tools and powers remain in the hands of national, regional and local authorities*"; e, dall'altro lato, "*Resources available at European level*", che in assenza di una tassazione europea in molte occasioni risultano indisponibili.

I titoli dei cinque scenari, a parte quello che reca l'intestazione "*Doing much more together*", indicano percorsi che modificano l'idea del processo di integrazione, almeno nei termini sinora sempre indicati dalla parte prevalente degli studiosi delle Istituzioni europee. Infatti, iniziando dal mantenimento dello *status quo* ("*Carrying on*") e passando agli altri scenari – "*Nothing but the single market*", "*Those who want more do more*" e "*Doing less more efficiently*" – sembra che si oscilli tra una condizione di disagio, come quella determinata dall'austerità, e una in cui la dimensione politica del processo europeo viene meno, in forza della quale l'ordinamento europeo sembra aprirsi a forme di asimmetria maggiori di quelle già in atto esistenti, con la conseguenza dell'aumento dei divari tra i cittadini europei e i diversi territori.

Nel complesso si ha l'impressione che il Libro bianco sul futuro dell'Europa abbia un carattere quasi provocatorio e che il disegno dei cinque scenari sia stato elaborato allo scopo di spingere i Capi di Stato e di Governo a scegliere lo scenario più impegnativo (*Doing much more together*): tanto più che nel Libro Bianco è delineato un programma di lavoro della Commissione, sino all'elezione del Parlamento europeo del 2019, di cui fanno parte evidente, oltre alla riflessione sull'UEM e sulle finanze dell'UE, anche quella sulla dimensione sociale dell'Europa, che dovrebbe condurre alla costruzione del pilastro sociale, e sulla difesa comune³⁰.

³⁰ V. la Dichiarazione di Roma ("Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea) che è stata pubblicata dalle Istituzioni firmatarie: V. Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea, *Statements and Remarks*, 149/17, 25 marzo 2017; Commissione europea, *Statement 17/767*, 25 marzo 2017.

4. Le elezioni del Parlamento del 2019, la Commissione von der Leyen e la revisione del MES. – L’Unione europea è andata al voto per il Parlamento europeo nel 2019 con una situazione particolarmente problematica dal punto di vista economico, stanca nell’animo e con profonde divisioni tra gli Stati membri. Anche la condizione interna agli stessi Stati membri non era affatto semplice: ovunque venivano messi in discussione i principi europei e, con essi, persino i principi della democrazia e dei diritti fondamentali. Visioni nazionalistiche e visioni autoritarie si sono congiunte, nel Parlamento europeo e nei Parlamenti nazionali, influenzando i governi degli Stati membri e, addirittura, conquistandone alcuni.

Il risultato delle urne, però, non ha premiato fino in fondo queste posizioni e, comunque, non in misura sufficiente a ribaltare completamente le prospettive europee.

Tuttavia, sui maggiori partiti di tradizione europea (quello popolare e quello socialista) gravava il problema su come condurre il processo di integrazione dopo il lungo periodo di crisi in cui l’Unione Europea ha continuamente oscillato tra il retrocedere alla condizione di un contenitore di Stati sovrani in una zona di libero scambio e il progredire verso una Entità di forte carattere politico sulla scena internazionale e ordinata al suo interno secondo i principi della democrazia, del federalismo, dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto.

Il programma della Commissione presieduta da Ursula von der Leyen, nonostante si noti una certa ambizione politica, ha cercato di sintetizzare queste due tendenze senza risolverle del tutto e manca, perciò, di una spinta decisa a favore del processo di integrazione europeo³¹. Anche nella concretizzazione del programma di lavoro dell’attuale Commissione, presentato a gennaio del 2020³², l’aspetto politico dell’integrazione, e cioè la democrazia e la federalizzazione dei rapporti con gli

³¹ Gli indirizzi politici si focalizzano su sei obiettivi principali per l’Europa per i prossimi cinque anni e oltre: - Green Deal europeo; - Una economia al servizio delle persone; - Un’Europa all’altezza dell’era digitale - Protezione dei valori europei; - Un’Europa più forte nel mondo; - Un nuovo impulso al processo europeo di democratizzazione (Ursula von der Leyen, Candidata alla Presidenza della Commissione europea, *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024).

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Commission Work Programme 2020, *A Union that strives for more*, of 29.1.2020 COM(2020) 37 final.

Stati membri, come già era accaduto con il Blueprint del 2012 e la relazione dei Cinque Presidenti del 2015, è collocato da ultimo in un orizzonte temporale impreciso e corre il rischio, ancora una volta, di essere travolto da eventi successivi come la pandemia da Covid-19.

È bene ricordare che in una congiuntura favorevole, come quella che ha preceduto la crisi economica, l'interdipendenza tra gli Stati membri è fonte di maggiore prosperità, mentre nei periodi più difficili, come quelli della crisi appunto, essa comporta una maggior condivisione dei rischi, che deve essere accompagnata da una responsabilità condivisa. Questa condivisione può essere responsabile solo se è in grado di produrre una decisione politica adeguata alla ripresa economica e alla crescita; altrimenti la condivisione – come è accaduto con la politica dell'*austerità* – si traduce in una maggiore depressione priva di sbocchi e, perciò, dal punto di vista istituzionale, capace di minare la fiducia verso le Istituzioni comuni.

I segni di questa fragilità politica sono già emersi e il tema che torna sul terreno del dibattito, anche per fronteggiare la pandemia da Covid-19, è quello di una più stretta unione politica tra gli Stati membri dell'UE e, in particolare, dell'eurozona; altrimenti detto, il tema è la distribuzione del potere politico di decisione tra le Istituzioni e gli Stati membri e tra le istituzioni medesime: in una parola, è la questione del federalismo e della democrazia europea che attende di ricevere una risposta adeguata, che non sembra procrastinabile a un futuro indeterminato.

In tal senso, è sintomatica la sequenza di eventi per la riforma del Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità, con le conclusioni raggiunte nell'incontro dell'Eurogruppo il 30 novembre 2020 e in occasione del quale i ministri hanno concordato di procedere alla firma dell'accordo che modifica il Trattato nel gennaio 2021 e di avviare il processo di ratifica³³. Infatti, nato come frutto della collaborazione intergovernativa al di fuori dei trattati europei, la Commissione aveva proposto, su indicazione anche dei Presidenti delle Istituzioni europee, di

³³ Si v. il Comunicato stampa, *Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund*, 839/20 30.11.2020. Si v. inoltre la Lettera del Presidente dell'Eurogruppo, Pascal Donohoe, al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, del 4 dicembre 2020 e la *Dichiarazione* convenuta dal Vertice Euro nella riunione dell'11 dicembre 2020, EURO 502/20.

procedere verso l'incorporazione di questo nell'ordinamento dell'UE e di farne un Fondo monetario europeo che avrebbe consentito all'UE il superamento di altre crisi e il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria, soprattutto con riferimento all'Unione bancaria e a quella dei mercati dei capitali. Invece, dopo la proposta della Commissione in tal senso, nel 2017, il Consiglio europeo, nella sua veste di Vertice euro, e il Consiglio nella sua veste di Eurogruppo, nel giugno del 2019 hanno deciso di mantenere l'attuale struttura del MES come organismo intergovernativo, attribuendogli maggiori poteri, anche relativi all'unione bancaria, e requisiti più stringenti di condizionalità per eventuali interventi a favore degli Stati membri in difficoltà³⁴.

Invero, il trattato di revisione del MES determinerebbe – nella migliore delle ipotesi – il mantenimento dell'attuale frammentazione dei poteri tra sfera comunitaria e sfera intergovernativa. La sottoscrizione e la ratifica di questo, perciò, non porterebbe ad una maggiore trasparenza istituzionale del sistema europeo. Se si considera, poi, che anche questo trattato, al pari di quello del 2012, interessa la questione della distribuzione del potere di decisione comune tra gli Stati membri, risulta di tutta evidenza che la sua approvazione potrebbe accentuare l'asimmetria del potere politico di decisione tra i governi e non migliorare la qualità dei rapporti tra gli Stati membri, sia in termini di solidarietà e sia di costruzione di un orizzonte europeo comune. Infatti, è noto che trattati del genere determinano una cessione di sovranità, senza mettere in chiaro chi effettivamente gestisca le quote di potere politico conferite dagli Stati con simili Accordi³⁵.

5. La risposta dell'UE alla pandemia Covid-19 e il nuovo QFP 2021-2027. –

Nonostante le aporie messe in evidenza nell'evoluzione dell'Unione europea dell'ultimo decennio, bisogna considerare che proprio la pandemia Covid-19 sembra avere fatto comprendere che dalla crisi sanitaria non si può uscire senza un

³⁴ Lettera del Presidente dell'Eurogruppo al Presidente del Vertice Euro del 15 giugno 2019.

³⁵ V. S. Mangiameli, *The Constitutional Sovereignty of Member States and European Constraints: The Difficult Path to Political Integration*, in S. Mangiameli (a cura di), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States*, Springer, Heidelberg, 2017, 189-216.

apporto congiunto e solidale delle Istituzioni europee e degli Stati membri. Infatti, all'apparire dell'epidemia in Europa – dopo un primo breve disorientamento generale – tutte le Istituzioni europee hanno reagito rivedendo gli indirizzi di politica economica dell'UE, perché le misure proposte richiedevano modifiche istituzionali e legislative che, per un verso, avrebbero dovuto essere una reazione efficace alle conseguenze economiche della pandemia e, per l'altro, configurando la pandemia uno shock simmetrico, avrebbero posto in discussione l'impianto stesso delle misure adottate per contrastare la crisi economica e finanziaria, a cominciare dai vincoli di bilancio e dalla sorveglianza macroeconomica.

Le decisioni di politica economica prese dalle Istituzioni europee per contrastare gli effetti economici della pandemia, seppure di carattere temporaneo, perciò, segnano un cambiamento delle prospettive entro le quali si era mossa l'Unione europea ed evidenziano i limiti e i ritardi con cui le stesse Istituzioni, e in particolare il Consiglio, avevano proceduto all'attuazione delle misure indicate nella Relazione dei cinque presidenti.

Il primo punto importante del nuovo corso viene annunciato dalla BCE il 13 marzo 2020 con la ripresa del *Quantitative easing* che viene subito potenziato dai 130 miliardi iniziali ai 750 miliardi nella seduta tra il 18 e 19 marzo con un programma *Outright monetary transactions* (Omt), denominato "*Pandemic emergency purchase programme*" (Pepp)³⁶. In questo modo, la BCE ha attivato per il 2020 il nuovo programma di acquisto di titoli per far fronte alla crisi economica generata dalla pandemia di coronavirus e per aiutare i governi a trasferire soldi veri ai cittadini. Il principio enunciato dalla Presidente della BCE, Christine Lagarde, è che "Tempi straordinari richiedono azioni straordinarie", per cui "Non ci sono limiti al nostro impegno per l'euro"³⁷.

A questo si è accompagnata una specifica politica economica europea, definita grazie alla collaborazione tra le Istituzioni europee, per contrastare il Covid-19, a partire dal 13 marzo 2020, quando la Commissione ha avanzato la proposta del

³⁶ V. il Comunicato stampa del 18 marzo 2020 con il quale la BCE ha annunciato un Programma di acquisto per l'emergenza pandemica da 750 miliardi di euro (PEPP).

³⁷ Come affermato dalla Presidente della BCE Christine Lagarde su Twitter il 19 marzo 2020.

ricorso alla “Clausola generale di salvaguardia” nel quadro del Patto di Stabilità e Crescita (i), insieme a misure collegate come quella di un uso coordinato contro la pandemia dei fondi strutturali e degli “aiuti di Stato”. Si aggiunge, poi, la creazione di tre reti di sicurezza: l’istituzione di un *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (Sure), per un ammontare di circa 100 miliardi (ii), l’utilizzo del MES con una linea di credito per le spese dirette e indirette sulla sanità, definita in coordinamento con le Istituzioni europee e denominata *Pandemic Crisis Support* (iii), e l’iniziativa del Gruppo BEI di creare un *Pan-European Guarantee Fund* (EGF) di 25 miliardi di EUR, che potrebbe sostenere 200 miliardi di EUR in finanziamenti per le imprese con un focus sulle PMI, in tutta l’UE (iv). In più, le Istituzioni europee hanno ritenuto di dovere predisporre un particolare *Recovery fund*, dal suggestivo nome di “*Next Generation EU*” (v). Il raccordo delle misure inerenti al *Recovery fund* sarebbe garantito dal bilancio dell’Unione europea rafforzato e aggiornato per il periodo 2021-2027 (vi).

(i) Con riferimento all’attivazione della “Clausola generale di salvaguardia del Patto di Stabilità e Crescita”, la cui base giuridica risiede nella disciplina del *Six Pact*³⁸, la Commissione muoveva dal presupposto che il calo dell’attività economica del 2020, per via della pandemia di Covid-19, potesse essere paragonato alla contrazione del 2009, l’anno peggiore della crisi economica e finanziaria, e considerava altresì che gli Stati membri avevano adottato e stavano ancora adottando misure di bilancio e provvedimenti ulteriori, per aumentare la capacità dei sistemi sanitari e sostenere i cittadini e i settori particolarmente colpiti, i cui effetti, insieme al calo dell’attività economica, avrebbero contribuito ad aumentare sostanzialmente i disavanzi di bilancio³⁹.

³⁸ Più esattamente, nel Regolamento (CE) n. 1466/97 (come modificato dal Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011; v. art. 5, para. 1, ultima sezione) e n. 1467/97 (come modificato dal Regolamento (UE) del Consiglio n. 1177/2011 dell’8 novembre 2011; V. art. 3, para. 5).

³⁹ V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all’Eurogruppo, *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*, of 13.3.2020, COM(2020) 112 final, 11; e ancora la Comunicazione della Commissione al Consiglio sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, del 20 marzo 2020, COM(2020) 123 final.

La Commissione considerava altresì che, a tal fine, non sarebbe stata sufficiente la sola flessibilità di bilancio prevista dal patto di stabilità e crescita, ma che sarebbe stato necessario l'utilizzo di una flessibilità più ampia nell'ambito del patto di stabilità e crescita.

Di qui il ricorso alla disposizione del patto di stabilità relativa agli eventi inconsueti, sia perché la crisi è un evento al di fuori del controllo delle amministrazioni pubbliche con rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche, sia perché l'entità dello sforzo di bilancio necessario per proteggere i cittadini e le imprese europei dalle conseguenze di questa crisi e per sostenere l'economia dopo la pandemia avrebbe richiesto l'utilizzo di una flessibilità più ampia. Ciò implicherebbe che l'impatto sul bilancio delle misure adottate per contrastare la pandemia dovrebbe essere escluso quando la Commissione valuterà la conformità con il patto di stabilità e crescita.

È bene avvertire che la clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita; semplicemente consente alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del patto, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero⁴⁰.

(ii) Come annunciato nella comunicazione del 13 marzo 2020, la Commissione, per alleviare l'impatto della pandemia sull'occupazione per le persone e i settori più colpiti, ha proposto al Consiglio, il 2 aprile 2020, un nuovo strumento temporaneo, il c.d. "Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency" (SURE), che rappresenta una delle tre reti di sicurezza e consente un'assistenza finanziaria dell'Unione fino a 100 miliardi di EUR sotto forma di prestiti dell'Unione agli Stati membri interessati⁴¹.

⁴⁰ S. Hauptmeier, N. Leiner-Killinger, *Reflections on the Stability and Growth Pact's Preventive Arm in Light of the COVID-19 Crisis*, in *Intereconomics* 2020, 5, 296-300.

⁴¹ V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*, of 13.3.2020, COM(2020) 112 final; v. inoltre Commissione europea, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument*

Il Consiglio ha formalizzato la proposta il 19 maggio 2020⁴². Il regolamento ha la sua base giuridica nell'art. 122, para. 2, TFEU, che consente al Consiglio di concedere un'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

Lo strumento SURE integrerebbe le misure nazionali adottate dagli Stati membri colpiti, fornendo assistenza finanziaria per mitigare gli effetti economici, sociali e sanitari direttamente conseguenti all'evento eccezionale causato dall'epidemia di Covid-19.

Uno Stato membro può richiedere l'assistenza finanziaria dell'Unione nell'ambito dello strumento se la sua spesa pubblica effettiva, e possibilmente anche pianificata, è aumentata improvvisamente e gravemente a partire dal 1° febbraio 2020 a causa di misure nazionali collegate a programmi di lavoro a orario ridotto e misure simili per affrontare gli effetti economici derivanti dall'epidemia di Covid-19.

L'assistenza finanziaria assume la forma di un prestito concesso dall'Unione allo Stato membro interessato.

La costituzione di SURE è stata una espressione della solidarietà dell'Unione, ai sensi dell'art. 122, par. 1, TFUE, in base al quale gli Stati Membri convengono di sostenersi reciprocamente attraverso l'Unione mettendo a disposizione risorse finanziarie aggiuntive attraverso prestiti, in conformità a quanto previsto dall'art. 122, par. 2, TFUE.

In particolare, nel caso del SURE, a fronte delle garanzie offerte dagli Stati membri in favore dell'Unione, le risorse sono offerte in prestito direttamente dal livello europeo con l'emissione di particolari bond (*social bonds*) e con l'impegno diretto del bilancio europeo. Di conseguenza, si può dire che l'assistenza finanziaria offerta dal SURE costituisca una vera e propria politica economica e sociale per

for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak, 2.4.2020, COM(2020) 139 final.

⁴² Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19.

proteggere in via temporanea la capacità produttiva e il capitale umano degli Stati membri; una politica praticata a livello europeo che non richiede contromisure allo Stato membro assistito e che è risultata particolarmente utile per fronteggiare la seconda ondata della pandemia di Covid-19⁴³.

L'attivazione del SURE si è avuta a fine settembre 2020, a seguito del completamento delle procedure nazionali di approvazione e alla firma da parte di tutti gli Stati membri degli accordi di garanzia con la Commissione, conformemente al Regolamento e alla decisione del Consiglio di offrire supporto finanziario a 18 Stati membri nell'ambito dello strumento, per proteggere i posti di lavoro e l'occupazione. Infatti, il 7 ottobre 2020, la Commissione europea ha annunciato che avrebbe emesso i suoi prossimi EU SURE bond come social bond⁴⁴ e ha reso noto EU SURE Social Bond Framework⁴⁵, un documento che consentirà alla Commissione di emettere i suoi bond SURE per un valore fino a 100 miliardi EUR⁴⁶; il 21 ottobre la Commissione Europea ha di fatto emesso il titolo inaugurale di azioni per 17 miliardi di euro. Il 27 ottobre il Social Bond EU SURE è stato quotato alla Borsa del Lussemburgo.

Il periodo di disponibilità dello strumento nel corso del quale può essere adottata una decisione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del Regolamento si concluderà il 31 dicembre 2022. Tuttavia, è ben possibile che, passata la pandemia, questo strumento possa permanere nell'ordinamento europeo.

(iii) Nella video conferenza del 23 Aprile 2020 il Consiglio europeo ha approvato l'accordo raggiunto dall'Eurogruppo sullo strumento del MES, per istituire un

⁴³ K. Croonenborghs, *The European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency SURE*, in *EU Law Live*, 2020, May 30, 1.

⁴⁴ *European Commission to issue EU SURE bonds of up to €100 billion as social bonds*, Comunicato stampa, 7 ottobre 2020.

⁴⁵ Commissione europea, *EU SURE Social Bond Framework*, 7 ottobre 2020, (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/eu_sure_social_bond_framework.pdf).

⁴⁶ Commissione europea, *Questions and Answers: European Commission to issue EU SURE bonds of up to €100 billion as social bonds*, 7 ottobre 2020.

Pandemic Crisis Support (PCS), che rappresenterebbe una rete di sicurezza specifica per gli Stati membri della zona euro⁴⁷.

Il presupposto per l'utilizzo dei fondi del MES risiederebbe nella circostanza che, nell'area euro, il MES sarebbe dotato di strumenti che potrebbero essere utilizzati, se necessario, in modo adeguato alla natura dello shock simmetrico causato dal Covid-19. In particolare, si è ritenuto possibile basare il sostegno alla crisi pandemica sulla linea di credito precauzionale ECCL (*enhanced conditions credit line*) già esistente, adattandola a questa sfida specifica. Si ipotizza, infatti, che l'unico requisito per accedere alla linea di credito sia che gli Stati membri dell'area dell'euro, che richiedono il sostegno, si impegnino a utilizzare questa linea di credito per il finanziamento interno dei costi diretti e indiretti relativi all'assistenza sanitaria, alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi Covid-19. L'ammontare complessivo del credito che verrebbe concesso sarebbe pari al 2% del PIL del rispettivo Stato membro, prendendo la fine del 2019 come parametro di riferimento. La linea di credito dovrebbe risultare disponibile fino alla fine della crisi Covid-19⁴⁸.

(iv) Nella relazione del 9 aprile 2020, l'Eurogruppo ha accolto con favore l'iniziativa del Gruppo BEI di creare un *Pan-European Guarantee Fund* (EGF), un fondo di garanzia paneuropeo di 25 miliardi di EUR, che potrebbe sostenere 200 miliardi di EUR in finanziamenti per le imprese con un focus sulle PMI, in tutta l'UE, tramite banche di promozione nazionali⁴⁹. L'Eurogruppo ha invitato la BEI a rendere operativa la sua proposta il prima possibile e ad essere pronta ad attuarla senza indugio, garantendo la complementarità con altre iniziative dell'UE e con il futuro programma *Invest-EU*.

⁴⁷ V. le Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo dopo la videoconferenza con i membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, *Dichiarazioni e osservazioni*, 251/20, 23/04/2020.

⁴⁸ Lettera conclusiva del Presidente dell'Eurogruppo ai membri dell'Eurogruppo in formato inclusivo, sull'Eurogruppo in formato inclusivo del 7-9 aprile 2020, 17 aprile 2020, ecfm.cef.cpe(2020)2329436, *Report by the Eurogroup, in inclusive format, on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 5/6.

⁴⁹ Eurogruppo in formato inclusivo del 7-9 aprile 2020, 17 aprile 2020, ecfm.cef.cpe(2020)2329436, *Report by the Eurogroup, in inclusive format, on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 5/6, point 15.

Anche il EGF fa parte del pacchetto globale di misure approvato dal Consiglio europeo il 23 aprile 2020 e costituisce una rete di sicurezza a favore delle imprese e, in particolare, delle PMI⁵⁰. Il EGF rappresenta un importante contributo al mantenimento di condizioni di parità nel mercato unico alla luce dei regimi nazionali di sostegno. L'obiettivo del Fondo europeo di garanzia è infatti quello di rispondere all'impatto economico della pandemia Covid-19, garantendo alle società degli Stati membri partecipanti una liquidità sufficiente a breve termine, per resistere alla crisi ed essere in grado di continuare la loro crescita e il loro sviluppo sul medio e lungo termine. Il Fondo europeo di garanzia richiede un contributo di tutti gli Stati membri dell'UE-27 con una dimensione prevista di 25 miliardi di EUR e sarebbe gestito dal Gruppo BEI, che mirerebbe a generare fino a 200 miliardi di EUR di finanziamenti aggiuntivi, facendo leva sulle risorse iniziali.

Attraverso il EGF, il Fondo europeo per gli investimenti⁵¹ distribuirebbe una serie di azioni, fondi di debito e prodotti di garanzia in collaborazione con intermediari finanziari selezionati a vantaggio delle PMI e delle società a media capitalizzazione⁵².

La scadenza per la presentazione delle domande al momento è il 31 ottobre 2021, sebbene questo termine possa essere anticipato o posticipato, a seconda della disponibilità delle risorse di bilancio per il EGF.

(v) Da diversi punti di vista, lo strumento più impegnativo per contrastare gli effetti economici della pandemia e approntare da subito il rilancio dell'economia

⁵⁰ V. le Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo dopo la videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, *Dichiarazioni e osservazioni*, 251/20, 23/04/2020.

⁵¹ Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) è un fornitore specializzato di finanziamenti di rischio a beneficio delle piccole e medie imprese (PMI) in tutta Europa, che fa parte del Gruppo BEI. Più di un milione di PMI ha beneficiato di un migliore accesso ai finanziamenti tramite strumenti finanziari gestiti dal FEI.

⁵² In particolare, per quanto riguarda i prodotti garantiti dal EGF, essi possono essere: a) Garanzie e prodotti di cartolarizzazione: enti pubblici o privati (inclusi istituti di credito o finanziari o fondi di prestito (debito)), se del caso, debitamente autorizzati a svolgere attività di finanziamento secondo la normativa applicabile; b) Controgaranzie: sistemi di (contro) garanzia pubblici o privati, istituti di (contro) garanzia o altri enti, istituti di credito o finanziari, se applicabile, debitamente autorizzati a rilasciare garanzie secondo la legislazione applicabile.

europea, proiettandola verso investimenti senza precedenti nella strategia verde e in quella digitale, è il “*Recovery fund-Next Generation EU*”⁵³.

I principi del fondo di ripresa sarebbero i seguenti: a) il piano di ripresa dell'UE deve essere basato sulla solidarietà, la coesione e la convergenza; b) l'approccio a questa ripresa deve quindi essere flessibile e agile e deve evolversi nel tempo; c) il piano di ripresa deve essere inclusivo e in compartecipazione di tutte le parti coinvolte (dalle Istituzioni dell'UE agli Stati membri, regioni, imprese, società civile, parti sociali e altri soggetti interessati); d) il fondo deve essere erogato nel rispetto dei valori su cui si fonda l'UE e sulla tutela dei diritti fondamentali, per assicurare l'integrità del nostro modello e del nostro stile di vita.

I quattro settori chiave di azione sarebbero espressi da: un mercato unico pienamente funzionante e rivitalizzato; uno sforzo di investimento senza precedenti; un'azione a livello globale; e un sistema di *governance* funzionante.

La proposta del Fondo di recupero, la cui idea ha ricevuto nel tempo ripetuti consensi, dal Consiglio europeo (23 aprile 2020) e dall'Eurogruppo (7-9 aprile e 14 maggio 2020), è stata presentata dalla Commissione con la Comunicazione del 27 maggio 2020, dal titolo significativo: "Il momento dell'Europa: ripara e preparati per la prossima generazione"⁵⁴. Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria del luglio 2020, ha approvato la comunicazione della Commissione, che autorizza la Commissione a prendere in prestito fondi, a nome dell'Unione europea, sui mercati dei capitali e a trasferire i proventi ai programmi dell'Unione in conformità con *Next Generation EU*⁵⁵.

⁵³ La prima formulazione del Recovery Fund può essere rinvenuta nella Dichiarazione congiunta dei membri del Consiglio europeo del 26 marzo 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf>) e nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per la lotta alla pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)) P9_TA-PROV(2020)0054. Immediatamente dopo, il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione hanno redatto *A roadmap for recovery - Towards a more resilient, sustainable and fair Europe*, 21 aprile 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>), che si basava su quattro principi e quattro settori chiave di azione.

⁵⁴ La Commissione avrebbe dovuto presentare alcune proposte al riguardo e lo ha fatto con la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final.

⁵⁵ Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020 – Conclusioni, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p.to A3.

Questo piano, in definitiva, non sarebbe da considerare solo come un piano economico, ma come un progetto con un significato politico molto importante, poiché si impegnerebbe anche per una ripresa basata sui valori dell'UE e sui diritti fondamentali, compresi i diritti sociali, e per garantire una presenza più forte dell'Europa nel mondo. In particolare, si prevede che *Next Generation EU* sarà un nuovo strumento di recupero da 750 miliardi di euro, integrato in un bilancio dell'UE a lungo termine più potente e moderno, anche perché i fondi raccolti dovrebbero essere rimborsati attraverso i futuri bilanci dell'UE, non prima del 2028 e non dopo il 2058.

I fondi presi in prestito possono essere utilizzati per prestiti fino a 360 miliardi di euro e spese fino a 390 miliardi di euro e gli importi dovuti dall'Unione in un dato anno per il rimborso del capitale non superano il 7,5% dell'importo massimo di 390 miliardi di euro per le spese⁵⁶. Gli impegni giuridici di un programma completato dall'NGEU saranno effettuati entro il 31 dicembre 2023 e i relativi pagamenti saranno effettuati entro il 31 dicembre 2026.

Il Consiglio europeo ha previsto che gli importi delle NGEU per i singoli programmi siano i seguenti: strumento di recupero e resilienza (RRF) pari a 672,5 miliardi di EUR, di cui prestiti per 360 miliardi di EUR e sovvenzioni per 312,5 miliardi di EUR; *React-EU* (politica di coesione): 47,5 miliardi di euro; Orizzonte Europa (politica di ricerca e sviluppo): 5 miliardi di euro; *Invest-EU* (un programma di investimenti per l'Europa, che si basa sul modello di successo del piano Juncker): 5,6 miliardi di EUR; Sviluppo rurale (lo strumento di finanziamento della PAC che sostiene strategie e progetti di sviluppo rurale): 7,5 miliardi di euro; Fondo per una transizione giusta (JTF) (il primo pilastro del meccanismo per una transizione giusta): 10 miliardi di EUR; *Resc-EU* (una nuova riserva europea di risorse nel contesto del meccanismo di protezione civile dell'UE): 1,9 miliardi di EUR; per un totale di 750 miliardi di euro⁵⁷.

⁵⁶ Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020 – Conclusioni, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p.to A8.

⁵⁷ Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020 – Conclusioni, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p.to A14.

Gli Stati membri preparano piani nazionali di ripresa e resilienza che definiscono il programma di riforma e investimento dello Stato membro interessato per gli anni 2021-23. I piani saranno rivisti e adattati, se necessario, nel 2022 per tener conto dell'assegnazione finale dei fondi per il 2023⁵⁸.

I piani di recupero e di resilienza degli Stati membri sono valutati dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione. I criteri di coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese, nonché il rafforzamento del potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale dello Stato membro, richiedono il punteggio più alto della valutazione. Un contributo efficace alla transizione verde e digitale sarà anche un prerequisito per una valutazione positiva⁵⁹.

La valutazione dei piani di ripresa e di resilienza è approvata dal Consiglio, a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, mediante un atto di esecuzione che il Consiglio si sforza di adottare entro 4 settimane dalla proposta.

La valutazione positiva delle richieste di pagamento sarà subordinata al soddisfacente rispetto delle tappe e degli obiettivi pertinenti⁶⁰.

A tale riguardo, la Commissione dovrebbe richiedere il parere del Comitato economico e finanziario sul raggiungimento delle tappe fondamentali e degli obiettivi pertinenti. La Commissione adotta una decisione sulla valutazione del soddisfacente rispetto delle tappe fondamentali e degli obiettivi pertinenti e sull'approvazione dei pagamenti secondo la procedura di esame⁶¹.

(vi) Ben prima dell'inizio della pandemia, la Commissione aveva messo in evidenza la necessità di rivedere la disciplina di bilancio in vista del QFP per il periodo 2021-2027. Quando nel luglio del 2020, dopo la decisione del Consiglio

⁵⁸ Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020 – Conclusioni, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p.to A18.

⁵⁹ Cfr. C. Binet, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020, no. 269, p. 207-211; M. Elkerbout, C. Egenhofer, J. Núñez Ferrer, M. Catuti, I. Kustova, V. Rizos, (2020) *The European Green Deal After Corona: Implications for EU climate policy*. CEPS Policy Insight 2020/6.

⁶⁰ Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020 – Conclusioni, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p.to A19.

⁶¹ Consiglio europeo straordinario del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020 – Conclusioni, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p.to A19.

europeo, si aprì la discussione sul *Recovery fund*, questo fu sin da subito collegato al bilancio dell'UE, nel senso che il fondo sarebbe stato gestito attraverso il bilancio, con il metodo comunitario e con la partecipazione del Parlamento europeo e in connessione con la realizzazione della transizione verde, di quella digitale e delle sei priorità disegnate dalla Commissione, secondo la strategia (2021-2030)⁶².

In particolare, è stato merito del Parlamento europeo, attraverso una sua risoluzione, avere evidenziato le criticità del bilancio e dello stesso progetto *Next Generation EU*⁶³.

I negoziati tra Parlamento e Consiglio non sono stati semplici, se solo all'inizio di novembre è stato raggiunto un accordo politico preliminare sul QFP 2021-2027, cui è strettamente associato *Next Generation EU*. In questo contesto, un aspetto non secondario è rappresentato dalle proposte per aumentare concretamente il bilancio comunitario e per le quali il Consiglio europeo prevedeva un aumento dello 0,6% degli importi dei massimali delle risorse proprie. L'accordo raggiunto con il PE prevedrebbe una aggiunta di 16 miliardi al bilancio EU, che proverrebbero principalmente dagli importi corrispondenti alle multe sulla concorrenza; e 15 miliardi servirebbero a rafforzare i programmi faro, che rischiavano di essere sottofinanziati in base all'accordo tra i governi degli Stati membri in seno al Consiglio europeo di luglio⁶⁴.

Inoltre, un altro aspetto dell'accordo raggiunto con il PE ha riguardato l'accettazione del principio secondo cui i costi a medio e lungo termine del rimborso del debito che scaturirebbe dal Fondo di ripresa devono derivare da nuove risorse proprie, la cui previsione è stata effettuata secondo una tabella di marcia collegata all'accordo medesimo. In particolare, le proposte sulle nuove risorse proprie riguarderebbero: - una nuova risorsa propria basata su rifiuti

⁶² L'ammontare del bilancio, comprensivo del NGEU, avrebbe raggiunto la somma di 1.850 miliardi di euro. Si v. il *Multiannual Financial Framework 2021-2027 And Next Generation Eu (Commitments, in 2018 prices)*, allegato al Comunicato stampa, *Multiannual financial framework for 2021-2027 adopted*, 969/20, 17/12/2020.

⁶³ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP)).

⁶⁴ V. Parlamento europeo, Compromesso sul bilancio a lungo termine dell'UE: il Parlamento europeo ottiene 16 miliardi di euro in più per i programmi chiave, Comunicato stampa, 10-11-2020 - 16:17, 20201106IPR91014.

plastici non riciclati che verrà introdotta e si applicherà a partire dal 1° gennaio 2021; - un meccanismo di aggiustamento delle frontiere del carbonio e un prelievo digitale, in vista della loro introduzione entro il 1° gennaio 2023; - un sistema rivisto di scambio di quote di emissione (ETS), eventualmente esteso al trasporto aereo e marittimo; - una tassa sulle transazioni finanziarie. I proventi delle nuove risorse proprie introdotte dopo il 2021 saranno utilizzati per il rimborso anticipato dei prestiti delle NGEU.

Infine, per quanto riguarda la spesa dei fondi UE, il Parlamento si è assicurato che le tre istituzioni si riuniranno regolarmente per valutare l'esecuzione dei fondi finanziati. La spesa sarà effettuata in modo trasparente e il Parlamento, insieme al Consiglio, controllerà eventuali scostamenti dai piani nazionali precedentemente concordati. In questo modo, poiché lo strumento *Next Generation EU* si basa sull'art. 122 del TFUE, che non prevede alcun ruolo per il Parlamento europeo, i negoziatori del PE hanno ottenuto una nuova procedura, che istituisce un "dialogo costruttivo" col Consiglio, sulla base di una valutazione della Commissione, al fine di concordare le implicazioni di bilancio di qualsiasi nuovo atto proposto sulla base dell'articolo 122.

6. La valutazione degli strumenti di contrasto alla pandemia Covid-19. – È evidente che le iniziative messe in campo dall'Unione europea per contrastare gli effetti economici della pandemia Covid-19 dal punto di vista dell'impegno finanziario non hanno pari nella storia precedente. Se si sommano i diversi fondi e le disponibilità di bilancio si arriva a più di tre trilioni di euro. Ciò non vuol dire che questi strumenti non siano portatori di specifici problemi e, soprattutto, che abbiano risolto le problematiche di ordine politico che, a partire dalle vicende della crisi economica, hanno afflitto l'ordinamento europeo, il mercato interno, le quattro libertà, lo spazio di libertà sicurezza e giustizia⁶⁵. Le misure di contrasto alla

⁶⁵ È certamente presto per considerare l'ipotesi della remissione del debito causato dalla pandemia di Covid-19, che richiederebbe una modifica dei trattati. Tuttavia, va notato che una discussione in tal senso è stata aperta dal Presidente del Parlamento europeo (David Sassoli, Twitter 15 novembre 2020) e questa

pandemia Covid-19, anche se dovessero avere una efficacia massima, non avrebbero comunque la capacità di determinare da sole un'efficace ripresa del processo di integrazione europeo; anzi, in molti casi, il carattere provvisorio delle misure adottate lascia presagire problemi futuri.

Così, la clausola generale di salvaguardia, che consente agli Stati membri sensibili scostamenti dagli equilibri di bilancio, una volta finita la pandemia e ripristinati i vincoli del Patto di Stabilità e Crescita, con tutto l'armamentario della sorveglianza macroeconomica, probabilmente troverà gli Stati membri in una condizione di asimmetria accentuata; salvo a ipotizzare una ristrutturazione del debito, piuttosto che dei sistemi produttivi nazionali, attraverso il *Recovery fund*. Ciò però significherebbe che risorse importanti sarebbero state sottratte agli investimenti del *green deal*, della digitalizzazione, dell'economia circolare e sostenibile, dell'autonomia energetica, ecc.

Anche i sostegni derivanti dal SURE, che costituiscono una prima forma di condivisione del debito, grazie all'emissione di eurobond, non sfuggono ai limiti derivanti dal carattere temporaneo dello strumento e comunque costituiscono, per lo Stato membro, un debito che deve essere ripagato.

Quanto alla disponibilità dei fondi MES per finalità sanitarie, questa non ha incontrato sinora il favore degli Stati membri. È facile ipotizzare che le motivazioni più evidenti risiedano nello "stigma" che il MES porta con sé, e cioè il ricorso al Meccanismo implicherebbe per lo Stato membro la dichiarazione di una, se non incapacità, almeno difficoltà ad approvvigionarsi sul mercato dei capitali, rendendo precaria la condizione del debito pubblico di quello Stato. Per ciò che riguarda le condizioni del prestito, poi, queste sono state molto imprecise e anche dopo la lettera del Vicepresidente Dombrovskis e del Commissario Gentiloni sui profili giuridici della sorveglianza e delle condizionalità, permangono diversi dubbi⁶⁶. Infatti, anche se la condizionalità collegata al *Pandemic Crisis Support* è stata

verrà sicuramente ripresa quando la pandemia sarà domata e sarà possibile calcolare concretamente l'impatto che avrà o potrebbe avere sul Piano per la ripresa dell'Europa.

⁶⁶ Commissione europea, Lettera dal Vice-Presidente esecutivo Dombrovskis e dal Commissario Gentiloni al Presidente dell'Eurogruppo Centeno allo scopo di chiarire come la Commissione intenda svolgere la sorveglianza nel quadro del sostegno del MES alla crisi pandemica, del 07 maggio 2020,

definita “leggera”, in quanto gli Stati membri assistiti dovrebbero utilizzare i fondi per “sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, della cura e della prevenzione dei costi legati alla crisi del Covid-19”, gli Stati membri resterebbero impegnati, per il futuro, a “rafforzare i fondamentali economici e finanziari, in linea con i Quadri di coordinamento e sorveglianza economici e fiscali dell'UE, inclusa l'eventuale flessibilità applicata dalle istituzioni dell'UE competenti”⁶⁷; inoltre, a prescindere dalle norme del Trattato MES che si dovessero applicare anche in questa condizionalità leggera, resta il fatto che – come ha osservato il presidente dell'Eurogruppo, nelle sue osservazioni alla stampa – “qualsiasi paese dell'area dell'euro che richiede questo sostegno rimane soggetto al coordinamento economico e fiscale dell'UE e ai quadri di sorveglianza”.

Anche il *Pan-European Guarantee Fund* non sta fornendo la spinta giusta agli investimenti delle imprese. Al momento, l'indagine condotta dalla stessa BEI indica che il 43% delle imprese UE intende investire di meno a causa della pandemia e ciò sarebbe alla base di un calo degli investimenti nell'UE stimato tra il 30% e il 50%. Ciò mostra che il EGF ha un ruolo molto limitato nella dinamica della ripresa dai guasti della crisi pandemica e che appare destinato ad essere complementare al *Recovery fund*.

L'attrattiva maggiore, perciò, resta per il *Recovery fund* NGEU, in quanto una parte dei fondi di questo verrebbe data agli Stati membri come *grants* e non come *loans*. Come già accennato, il *Recovery Fund* è stato collegato al bilancio dell'UE e fa parte del quadro finanziario pluriennale. Ne deriva che anche per l'accesso al *Recovery Fund* sia richiesto, da parte degli Stati membri, il rispetto dei principi dello Stato di diritto e dei valori dell'Unione europea. Così, alcuni capi di governo (Polonia, Ungheria), al fine di rimuovere tutte le condizionalità, avevano incaricato i propri rappresentanti permanenti presso l'UE di opporsi, nella riunione del 16 novembre, alla decisione di avviare la procedura scritta per l'approvazione del bilancio dell'UE, che richiede l'unanimità.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_to_peg.pdf

⁶⁷ Si v. inoltre il “Term sheet: ESM Pandemic Crisis Support”, (<https://www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf>).

Questo conflitto tra la necessità della ripresa dopo la pandemia e i principi dello Stato di diritto ha portato a un notevole ritardo nello sviluppo dello strumento NGEU; anche se, grazie all'intervento della presidenza di turno UE della Germania, il conflitto è stato finalmente risolto prima della riunione del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020, in cui è stato raggiunto il pieno consenso sul bilancio e sul QFP⁶⁸.

In tal modo il Consiglio, nella riunione del 14 dicembre, ha concluso la procedura scritta, approvando così gli strumenti finanziari: QFP, bilancio UE 2021, *Recovery Fund*, decisione sulle risorse proprie e accordo interistituzionale, tutte le dichiarazioni congiunte e unilaterali⁶⁹, più il Regolamento su un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione⁷⁰.

Dopo la trasmissione dei relativi documenti alla Commissione e al Parlamento Europeo, quest'ultimo, nella riunione del 16 dicembre, ha proceduto ad esprimere il proprio consenso sul QFP, ha approvato l'accordo interistituzionale, le dichiarazioni congiunte e il Regolamento su un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione⁷¹. Le altre procedure costituzionali sono in via di completamento.

7. Il contrasto alla pandemia Covid-19 e il futuro dell'Unione europea. –

Gravida di incertezze appare l'uscita dalla pandemia, se, in presenza già dei primi vaccini validati, si paventa una terza ondata, ancora più grave delle precedenti e destinata a prostrare ancora di più la condizione economica degli Stati membri.

L'Unione europea, nonostante la contrattazione svolta dalla Commissione per acquisire vaccini in dosi sufficienti a soddisfare la richiesta europea, ha mostrato di

⁶⁸ Consiglio europeo, riunione del 10, 11 dicembre 2020 – Conclusioni, 11 dicembre 2020, EUCO 22/20.

⁶⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 and Recovery package - End of Written Procedure* – Comunicazione del 14 dicembre 2020, CM 5358/20.

⁷⁰ Consiglio dell'Unione europea, Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione di un Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio su un regime di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione – Motivazione del Consiglio – Adozione da parte del Consiglio in data 14 dicembre 2020.

⁷¹ V. la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento di risanamento dell'UE e il regolamento sullo Stato di diritto (2020/2923(RSP)).

non avere una piena indipendenza sanitaria, sia nella ricerca, sia nei dispositivi e sia nelle infrastrutture necessarie per fronteggiare la pandemia Covid-19.

Per rimediare a questa la Commissione, prescindendo dal possibile utilizzo del MES da parte degli Stati membri per le spese sanitarie, innanzitutto ha deciso di destinare all'emergenza Covid-19, con una "Corona Response Investment Initiative", 37 miliardi di Euro nel quadro della politica di coesione e di attuare pienamente questa misura nel 2020 attraverso procedure eccezionali e accelerate, consentendo così a tutti gli Stati membri di ridefinire le priorità e convogliare gli aiuti laddove questi siano maggiormente necessari, ivi compreso il sostegno al sistema sanitario.

La Commissione ha proposto, perciò, di modificare i regolamenti che disciplinano i fondi strutturali e l'Eurogruppo, accogliendo con favore la proposta, ha approvato le necessarie modifiche legislative dei regolamenti di disciplina dei fondi strutturali; sono stati così adottati due regolamenti (UE) 2020/460⁷² e (UE) 2020/558⁷³ del Parlamento europeo e del Consiglio, con i quali il legislatore dell'Unione ha modificato i quadri normativi pertinenti, per consentire agli Stati membri di mobilitare tutte le risorse non utilizzate dei Fondi strutturali e d'investimento europei, in modo da poter far fronte alle eccezionali conseguenze della pandemia Covid-19.

Sempre nell'ambito di questa iniziativa, la Commissione ha proposto di estendere il campo di applicazione del *Fondo di solidarietà dell'UE* includendovi anche le crisi di sanità pubblica. Nel 2020 sarebbe stato così disponibile un ulteriore importo di 800 milioni di EUR.

Infine, pure nel regolamento che istituisce lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza

⁷² Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus).

⁷³ Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

(SURE), si è previsto che l'assistenza finanziaria offerta dallo strumento serva anche per finanziare determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro.

La pandemia, nonostante sia una crisi simmetrica, ha accentuato la condizione di asimmetria degli Stati membri, anche se questo divario emergerà in modo più evidente proprio quando la pandemia sarà finita. Soprattutto, però, la pandemia ha colpito un'Unione europea già affranta dalla crisi economica e finanziaria e con una profonda crisi di identità che non ha completato il percorso dell'Unione economica e monetaria, che non ha ricondotto ancora nel quadro del diritto europeo il Fiscal Compact e il MES e che non ha risolto definitivamente la questione delle frontiere interne e quella delle frontiere esterne con ricadute sullo spazio di libertà, giustizia e sicurezza e sulla politica di migrazione.

Anche se la pandemia ha segnato una forte ripresa dell'azione europea, il futuro del processo di integrazione rimane incerto e l'immagine dell'Unione europea continua ad oscillare tra l'ipotesi di una organizzazione intergovernativa di libero scambio e quella di una Associazione di Stati con una forte sovranità condivisa e un proprio ordine politico, economico e istituzionale in grado di affrontare le sfide della globalizzazione all'insegna della solidarietà interna, tra gli Stati membri, e la solidarietà internazionale.

Se si riuscirà a convocare una nuova Conferenza sul Futuro dell'Europa, come già ipotizzato dalla Commissione all'atto del suo insediamento⁷⁴ e come auspicato nel gennaio di quest'anno⁷⁵, c'è da augurarsi che i governi degli Stati membri siano più adeguati e tempestivi di quanto siano stati nel passato e che le forze politiche europee agiscano con un sentimento diverso da quello sinora mantenuto.

Anche in questa occasione, con la pandemia, come già ai tempi della crisi economica, sono emerse le carenze dell'assetto di attribuzione dei poteri dell'UE

⁷⁴ Ursula von der Leyen, Candidata alla Presidenza della Commissione europea, *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024, 4.

⁷⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Shaping the Conference on the future of Europe*, 22.1.2020, COM(2020) 27 final.

che hanno reso difficile e debole la risposta europea; basti pensare ad esempio al tipo di competenza delle istituzioni comunitarie in materia di politica della salute⁷⁶. D'altra parte, le difficoltà dell'UE e dei suoi Stati membri nell'adottare una risposta coerente alla pandemia discendono dallo sbilanciamento dell'assetto istituzionale di questi ultimi dieci anni verso la logica intergovernativa piuttosto che verso quella comunitaria, e ciò potrebbe nuocere anche all'efficacia delle misure messe in piedi dalle Istituzioni europee in risposta alla pandemia⁷⁷.

Non sorprende, perciò, che il Parlamento europeo si sia espresso favorevolmente per il progetto di una Conferenza sul Futuro dell'Europa, mentre, invece, il Consiglio europeo e il Consiglio si siano mostrati più attendisti⁷⁸.

In conclusione, se si dovesse giungere all'istituzione di una *Conferenza sul Futuro dell'Europa*, il mandato costituzionale dovrebbe essere rivolto ad una riforma dei Trattati europei, risolvendo i principali problemi strutturali nelle relazioni dell'UE con gli Stati membri e in quelle tra le Istituzioni medesime, nel segno dello spirito comunitario e della democrazia europea⁷⁹. Infatti, anche in considerazione di quanto sta accadendo con riferimento al nuovo QFP e al *Recovery fund*, con il veto di Polonia e Ungheria, i veri nodi da sciogliere non sono solo l'assetto delle competenze, il completamento dell'Unione economica e monetaria e il rafforzamento del mercato interno, che riguarderebbero profili di efficienza dell'azione europea, quanto la democraticità del governo dell'economia da parte dell'UE, in cui la centralità della decisione democratica sia incentrata nel

⁷⁶ V. art. 4, para. 2, lett. K), TFEU (“problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato”); V. inoltre art. 168 TFEU, sulla sanità pubblica. La competenza dell'Unione europea in materia di sanità pubblica è concorrente e molto limitata (“L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica”). Anche se la “salute umana” è presente in diverse disposizioni dei trattati e dovrebbe essere considerata “nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le azioni dell'Unione”, la “sanità pubblica” nei Trattati europei è sempre motivo per esercitare poteri nazionali e limitare il diritto dell'Unione (V.: art. 36, 45 e 52 TFEU e art. 114 TFEU).

⁷⁷ V. S. Mangiameli, *The European Union and the Identity of Member States*, in *L'Europe en formation*, Nice, Cife, hiver 2013, 151-168; Id., *Il sistema europeo: dal Diritto internazionale al Diritto costituzionale e ritorno?*, in *Diritto e Società* 2016, 1, 11-58.

⁷⁸ V. la posizione del Consiglio europeo, riunione del 12 dicembre 2019 – Conclusioni, 12 dicembre 2019, EUCO 29/19, che posticipa alla fine del 2022 la conclusione della conferenza sul futuro dell'Europa.

⁷⁹ Come già osservato da J. Habermas (*Democracy, Solidarity and the European Crisis*, Lezione tenuta il 26 aprile 2013 a Leuven) in merito al Blueprint della Commissione.

Parlamento europeo⁸⁰. Solo in questa prospettiva è possibile una effettiva ripresa del processo d'integrazione che dia all'Europa una posizione internazionale autorevole e, al contempo, offra ai cittadini europei un nuovo patriottismo in cui identificarsi⁸¹.

⁸⁰ V. H.-J. Blanke and R. Böttner, *The Democratic Deficit in the Economic Governance of the European Union*, in H.-J. Blanke – P. Cruz Villalón – T. Klein – J. Ziller (a cura di), *Common European Legal Thinking – Essays in Honour of Albrecht Weber*, Springer, Heidelberg, 2016, 243-286.

⁸¹ Cfr. S. Mangiameli, *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union*, in H.-J. Blanke and S. Mangiameli (a cura di), *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external action*, Springer, Heidelberg, 2011, 21-46; Id., *L'identità dell'Europa: laicità e libertà religiosa*; relazione al Convegno "Diritto e religione. Tra passato e futuro", Università di Roma Tor Vergata, 29 novembre 2008, in *Diritto e religione tra passato e futuro*, a cura di A.C. Amato Mangiameli e M.R. De Simone, Roma, Aracne, 2010.