



Dipartimento di: Impresa e Management

Cattedra: Diritto pubblico dell'economia

Corso di Laurea triennale in

Economia e Management

METODI E STRUMENTI EUROPEI DI CONTRASTO ALLA CRISI COVID-19

Relatore:

Prof.ssa Mirella Pellegrini

Candidato:

Tommaso Cunsolo

Matricola 232651

ANNO ACCADEMICO 2020-2021

INDICE

CAPITOLO I IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEO DURANTE LA CRISI

<i>1. Le Cause Dello Scoppio Della Crisi In Europa</i>	6
<i>1.1 L'austerità Come Antidoto Contro La Crisi</i>	8
1.1.1 <i>Dal Patto Di Stabilità Al Six Pack</i>	10
1.1.2 <i>Il Fiscal Compact</i>	13
1.1.3 <i>Il Meccanismo Europeo Di Stabilizzazione Finanziaria</i>	15
1.1.4 <i>Il Meccanismo Europeo Di Stabilità</i>	18
<i>1.2 Un'Europa A Due Facce: Sovranazionale E Intergovernativa</i>	22
1.2.1 <i>La Funzione Del Consiglio Europeo E Il Peso Dei Singoli Stati Nello Scacchiere Europeo</i>	23

CAPITOLO II LA RISPOSTA EUROPEA ALLA CRISI SANITARIA

<i>2.1 Il Quadro Di Misure Adottate Dalla Commissione Europea</i>	26
2.1.1 <i>Attivazione Della Clausola Per La Sospensione Del Patto Di Stabilità</i>	28
2.1.2 <i>Mes Sanitario</i>	29
2.1.3 <i>Sure</i>	32
2.1.4 <i>Next Generation Eu</i>	35
<i>2.2 Il Ruolo Della BCE Nell'affrontare La Crisi</i>	38
2.2.1 <i>Il Potenziamento Del Quantitative Easing</i>	39
2.2.2 <i>Il Pandemic Emergency Purchase Programme</i>	41
<i>2.3 Il Bilancio Europeo Come Condivisione Di Risorse</i>	43
2.3.1 <i>Il Finanziamento Del Bilancio Europeo Da Parte Degli Stati Membri</i>	44
2.3.2 <i>Analisi Del "Multiannual Financial Framework" Per Il 2021-2027</i>	47

CAPITOLO III L'EUROPA DEL FUTURO

<i>3. La Cessione Di Sovranità</i>	49
<i>3.1 Il Futuro Assetto Dell'Ue</i>	51
<i>3.2 Verso Un'integrazione Fiscale: La Tassazione Europea Delle Multinazionali</i>	53
<i>3.3 Una Visione Federalista Per l'Europa</i>	54
Conclusioni	56
Bibliografia	57
Sitografia	62

*Ai miei genitori che hanno reso
possibile questo percorso*

INTRODUZIONE

L'elaborato è finalizzato ad osservare il recente cambiamento del paradigma europeo alla luce dell'attuale crisi sanitaria: in particolare lo scopo è quello di procedere con un'analisi riguardo le differenze degli interventi che l'Unione Europea ha adottato per fronteggiare le crisi, finanziaria dei debiti sovrani del 2011 e la recente crisi sanitaria. Si metterà in luce la presa di coscienza europea riguardo al fatto che è necessaria una risposta più corale e solidale per fronteggiare la crisi, abbassando al minimo interessi di parte dei singoli Stati che mirano ad una visione individualista, a favore di interventi, approvati dalla Commissione Europea, che vedono l'apporto di una mole di capitale senza precedenti ed enfatizzando tale momento come cruciale visto che sancisce un cambio di direzione e di passo da parte dell'Ue.

Nel primo capitolo verranno analizzati gli interventi che hanno caratterizzato l'Europa nell'affrontare la crisi del 2011: rafforzamento del Patto di Stabilità, Fiscal Compact e MES; si evidenzierà come questi interventi siano stati presi seguendo una linea di austerità mirata al controllo scrupoloso della spesa pubblica e alle politiche di indebitamento connesse ai bilanci dei singoli Stati. Si affronterà il tema della struttura di un'Europa "a due facce" una sovranazionale che rimanda le scelte e le decisioni alla Commissione Europea e alla BCE e una intergovernativa composta dal Consiglio Europeo che, diversamente, lascia un maggior peso delle decisioni ai singoli Stati, talvolta generando dei problemi vista l'unanimità richiesta per l'approvazione di determinate decisioni.

Il secondo capitolo si concentrerà sugli interventi apportati dalla Commissione europea e dalla BCE per contrastare la crisi pandemica: Sure, Mes sanitario, PEPP, Quantitative Easing e Next Generation EU: essi rappresentano risposte nuove prese in tempi rapidi che consentono l'apporto di ingenti risorse al fine di sanare le perdite della crisi e si riflettono in misure più espansive che aprono la strada ad un'Europa più forte, capace di far fronte alle crisi, lasciando maggior spazio alle istituzioni europee nell'adottare provvedimenti straordinari. Ulteriore argomento affrontato nel secondo capitolo è il bilancio europeo come strumento di finanziamento delle nuove misure: si affronterà sia la sua struttura sia l'analisi del quadro finanziario pluriennale riferito al periodo 2021-2027 approvato dal parlamento europeo lo scorso dicembre, che mette in luce un aspetto cruciale: per finanziare gli interventi annunciati sarà emesso dalla Commissione un debito europeo garantito da tutti gli Stati al fine di consentire che una parte di risorse a fondo perduto sia garantita agli Stati per riprendersi dalla scossa data dalla pandemia.

La terza parte del lavoro risponde alla domanda riguardo cosa sarà dell'Europa del futuro e del suo assetto. In particolare verrà analizzata la tesi che vede la creazione di un'Europa a modello federale: infatti le critiche più forti di molti osservatori riguardano la costruzione eterogenea dell'Unione Europea che da un lato ha promosso la creazione di un'Unione Monetaria senza però mai avere una politica fiscale comune: per questo proprio analizzando gli ultimi interventi relativi al bilancio comune e al suo finanziamento, anche attraverso l'apporto di tasse sulla plastica e sulle emissioni, sembra che si vada sempre più nella direzione federalista completando il processo di integrazione anche da un punto di vista di una fiscalità condivisa.

Quello che si vuole evidenziare è che le sfide economiche e commerciali di un mondo ormai fortemente globalizzato e interconnesso non possono essere affrontate singolarmente senza una visione europeista da parte dei singoli Stati, è necessario un cambio di passo che sembra essere dato proprio da questa crisi che ha marcato il fatto che senza un'Europa forte che sappia soddisfare i problemi e le sfide contemporanee i singoli Stati non abbiano sufficiente forza per competere singolarmente

CAPITOLO I

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEO DURANTE LA CRISI DEI DEBITI SOVRANI

1. Le Cause Dello Scoppio Della Crisi In Europa

La crisi dei debiti sovrani ebbe origine dalla crisi dei mutui *subprime* statunitense, scoppiata nel 2008, che, da un lato, enfatizzò un contesto deregolamentato che lasciava agli intermediari finanziari eccessiva discrezionalità operativa, andando ad alimentare un sistema di cartolarizzazione creditizia¹ ad alto rischio di insolvenza; dall'altro, sottolineò come il sistema finanziario mondiale fosse ormai così fortemente globalizzato, tanto da far mutare quella che si presentava inizialmente come una bolla del mercato immobiliare, circoscritta al contesto statunitense, in una crisi dei debiti pubblici di diversi paesi europei. La principale causa dello scoppio della crisi in Europa riguardò l'asimmetria proveniente dalla gestione di finanza pubblica da parte dei diversi Stati appartenenti all'Unione Europea: prima dello scoppio della crisi, nel 2009, il rapporto tra debito e PIL dell'eurozona era in media all'80%, di questa percentuale, i paesi che ne incrementavano la varianza erano in ordine decrescente: la Grecia al 129,7% l'Italia al 116,4% il Portogallo 83,2% e l'Irlanda con il 64,9%²; nel 2011, nel cuore della crisi, lo stesso rapporto vedeva un sostanziale incremento portando la Grecia al 170,6%, l'Italia al 120,7% il Portogallo al 120,1% e l'Irlanda al 106,4%.

La crisi europea fu percepibile attraverso la variazione di alcuni indicatori, tra cui il rialzo dei prezzi relativi ai contratti dei *credit default swap*³ di alcuni Stati: di conseguenza, si

¹ Per "Cartolarizzazione dei crediti" si intende un tipo di operazione finanziaria che consente un processo di trasformazione di attività finanziarie in titoli scambiabili sul mercato, sul punto si rimanda a: CAMPOBASSO G.F., *Manuale di diritto commerciale* Utet sesta edizione

² I seguenti dati provengono dal sito di Eurostat, sono riferiti agli anni dal 2008 al 2011, visionabili sul sito: [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Public_balance_and_general_government_debt,_2008-2011_\(1\)_\(%25_of_GDP\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Public_balance_and_general_government_debt,_2008-2011_(1)_(%25_of_GDP).png)

³ I credit default swap sono dei titoli derivati di copertura sul rischio di credito: in particolare si tratta di un contratto tra un possessore di titoli e un soggetto assicuratore; tale contratto è creato con finalità di protezione, per contrastare il rischio di fallimento dell'emittente, il

percepì una crescita delle aspettative di insolvenza verso quei paesi con strutture di finanza pubblica precarie, i cosiddetti PIIGS⁴, da parte degli investitori. Il caso più di rilievo si ebbe con la Grecia che nel 2011 raggiunse uno spread sui CDS di 1440 punti base ⁵. Altro elemento rilevante fu l'incremento del differenziale sui tassi di interessi dei titoli di Stato da parte dei paesi considerati rischiosi e i titoli di Stato tedeschi, ritenuti maggiormente sicuri e privi di rischio, quindi presi come *benchmark* di riferimento. Conseguenza del rialzo di questi indicatori è una maggiore probabilità di rischio di credito: se ad aumentare è la rischiosità di un titolo di Stato, il proprio rendimento cresce ed a questo è legato un maggiore tasso di interesse; nel caso dei titoli di debito pubblico, il prenditore di fondi è lo Stato che, di conseguenza, con tassi di interessi elevati, dovrà remunerare a scadenza una cifra maggiore poiché sconta un tasso di rischio default più alto. Un elevato tasso di interesse sul debito inoltre sottolinea il crescere della remunerazione richiesta dagli investitori per il rischio assunto partecipando all'acquisto dei titoli: ciò comporta maggiori uscite di denaro pubblico per lo Stato, che dovrà remunerare il debito a scadenza, e una crescita del rischio paese, che rende più oneroso il finanziamento della spesa attraverso l'emissione di titoli. Oltre al costo del debito fuori controllo, la crisi si propagò anche attraverso il fatto che, per contrastare la fase di recessione causata dalla crisi americana, molti paesi europei dovettero attuare vari interventi di risanamento di attività economiche e di diversi intermediari creditizi in dissesto, i quali richiesero l'apporto di ingenti somme di fondi pubblici. Dal momento che una fase avversa del ciclo economico produce una contrazione del PIL, e considerando che questo è preso come denominatore per il calcolo sia dei disavanzi pubblici che del rapporto con il debito, la conseguenza fu che i paesi più vulnerabili finanziariamente si trovarono al contempo esposti sia ad un incremento del costo del debito sia ad un peggioramento dei principali indicatori di finanza pubblica.

In materia di deficit pubblico, il Trattato di Maastricht del 1992 provò ad apportare il primo vero e proprio intervento in tema di finanza pubblica europeo: come illustrato dall'art.3 A e dall'articolo 104 C⁶, gli Stati devono rispettare il principio di finanze pubbliche sane con

CDS può essere altresì considerato, come l'assicurazione contro l'insolvenza di un titolo finanziario: il prezzo di un CDS risulta direttamente proporzionale alla probabilità di default dello strumento sui cui esso viene posto; per un approfondimento si consulti il testo: MISHKIN F.S., EAKINS S.G., BECCALLI.; *Istituzioni e mercati finanziari*, Pearson 2019

⁴ Acronimo coniato dalla stampa economica del tempo per indicare i paesi europei, Portogallo Irlanda Italia Grecia Spagna, aventi strutture deboli di finanza pubblica.

⁵ Fonte: Il Sole 24 Ore

⁶ Per quanto riguarda la composizione del Trattato di Maastricht, in relazione ai temi di finanza pubblica, si rimanda a Pellegrini M., *Corso di Diritto Pubblico dell'economia 2016 Cedam*, p.195

la diretta conseguenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi, avendo come target di riferimento il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL necessariamente non superiore al 3% e un rapporto tra debito pubblico e il PIL non superiore al 60%. Il Trattato di Maastricht non risultò essere progettato per affrontare situazioni di gravi squilibri economici finanziari, di conseguenza fu necessario apportare nuove misure in grado di affrontare situazioni eccezionali, come dimostrato dagli eventi che si susseguirono nel corso della crisi. La Grecia, infatti, fu il paese dell'Eurozona che dovette scontare il costo più alto degli effetti negativi della crisi: il rapporto debito-PIL raggiunse il 160% nel 2012 ed il costo del debito divenne insostenibile. La crisi greca minava sia la stabilità e la reputazione dell'Euro sia la solidità di molte banche e fondi europei che detenevano nei propri attivi di bilancio circa un terzo del suo debito pubblico.

La Grecia risultò essere solamente la prima casella di un domino che si propagò ben presto su altri paesi, tra cui Portogallo, Italia, Irlanda e Spagna; la stabilità della Moneta Unica europea per la prima volta fu soggetta a forti turbolenze, con la conseguenza che si rese necessario, da parte della Commissione Europea, mettere sul tavolo misure consistenti, al fine di salvaguardare i paesi appartenenti all'Eurozona e la stabilità dell'Europa nel suo complesso.

1.1 *L'austerità Come Antidoto Contro La Crisi*

Le ripercussioni negative sul debito pubblico di alcuni Stati europei e l'apporto di ingenti risorse pubbliche per ristrutturare istituzioni e settori economici comportò l'immediata azione di una strategia comunitaria univoca: in quest'ottica, si decise di porre maggiormente l'attenzione riguardo alla riduzione del disavanzo pubblico, utilizzando un consolidamento fiscale, cioè una politica incentrata al rigore e al pareggio di bilancio che si pone come obiettivo primario la riduzione del deficit annuale. La visione economica sottostante è quella dell'austerità, che mira alla riduzione della spesa pubblica e, congiuntamente, attua riforme strutturali del mercato del lavoro e delle pensioni, per cercare una redistribuzione della ricchezza. La finalità dell'*austerità*⁷ è quella di correggere il saldo negativo delle partite

⁷ Molto dibattuto nella dottrina economica, è il tema riguardante le politiche di austerità e del loro effetto sull'economia reale: sull'argomento si segnala FRANCONI A., *Opening the black box of austerity: evidence from fiscal consolidation plans*, Luiss School of

correnti, che risulta essere incentrato maggiormente nei paesi del sud Europa, attraverso l'attuazione di manovre aventi la leva fiscale come strumento principale, per fare in modo di sanare le strutture di bilancio e di finanza pubblica degli Stati in difficoltà. La *ratio* sottostante questa misura è, perciò, quella di ridurre l'intervento statale nell'economia, ponendo dei paletti di spesa che incrementino la voce dei consumi: di fatti, in coerenza con la teoria dell'equivalenza ricardiana⁸, un minor debito pubblico comporterà una minore tassazione futura: ciò implica che gli individui subiscano un incremento del proprio reddito, altrimenti sottratto dalla tassazione; in aggiunta, una minore quota di spesa pubblica causerebbe la riduzione dell'effetto di spiazzamento degli investimenti, cosicché il tasso di interesse, di livello inferiore, spingerebbe al rialzo la quota di investimenti del settore privato, che andrebbe a stimolare un livello maggiore di reddito aggregato⁹.

La tesi prevalente che caratterizza questo tipo di misure economiche è quella di ridurre la dimensione pubblica all'interno dell'economia, attuando un trasferimento di risorse e ricchezza verso il settore privato, ritenuto di maggiore efficienza. Le misure di austerità sono state necessarie, considerando la sfiducia delle aspettative degli investitori riguardo alla tenuta del comparto finanziario e, in generale, dell'Unione Monetaria. In questo contesto, la vera crisi strutturale affrontata dall'Unione ha reso necessario l'apporto di misure drastiche, le quali hanno generato una riduzione della spesa ed un calo significativo degli investimenti pubblici nel contesto economico.

Un primo aggiustamento delle finanze pubbliche si ebbe prima attraverso il Trattato di Maastricht che venne successivamente implementato e aggiornato dal Patto Di Stabilità. Esso prevedeva, rispetto a Maastricht, una regolazione fiscale più rigida, incrementando sia la sorveglianza riguardo le politiche economiche e di bilancio dei singoli Stati, sia ponendo le fondamenta per la creazione di un contesto multilaterale di vigilanza, che si focalizza sull'introduzione di un meccanismo sanzionatorio che riduce drasticamente la

European Political Economy, Working paper n. 2/2021 che dimostra, mediante il ricorso a strumenti statistico-matematici come vi sia una correlazione tra le politiche fiscali di austerità e impatti sia sull'occupazione del mondo giovanile che sul mercato del lavoro. Sullo stesso tema anche: CAMPIGLIO L., *La teoria dell'Austerità nel sistema economico europeo*, in istituto di politica economica Università Cattolica 77/2016

⁸ RICARDO D., *Principi di economia e politica dell'imposta*, 1817

⁹ La teoria economica cui si fa riferimento è quella introdotta dall'economista Keynes nel suo scritto *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, 1936. Si riprende inoltre la schematizzazione del modello IS-LM che rappresenta l'equilibrio economico complessivo tra il mercato dei beni e servizi, descritto dalla curva IS e il mercato monetario descritto dalla curva LM; sul punto BLANCHARD O., *“Macroeconomia una prospettiva europea”* 2016, Il Mulino

discrezionalità delle scelte unilaterali dei singoli Stati qual' ora essi non rispettino i criteri prefissati.

1.1.1 Dal Patto Di Stabilità Al Six Pack

Il PSC, noto anche come Trattato di Amsterdam, ebbe la sua formulazione originaria a seguito del Consiglio europeo, tenutosi ad Amsterdam nel 16 e 17 giugno del 1997¹⁰. Esso dava vita ad un complesso normativo indirizzato al coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, con l'obiettivo di sanare e rendere efficienti la struttura di finanze pubbliche dei paesi europei, per promuovere la crescita di tutta l'area europea e raggiungere l'obiettivo di stabilizzazione del livello generale dei prezzi.

La formulazione originaria del Patto introduceva un'infrastruttura di vigilanza preventiva, al fine di perseguire una scrupolosa sorveglianza, riguardo le politiche di bilancio dei singoli Stati. A seguito della recessione finanziaria, che investì l'intera l'Europa nel 2011, si rese necessario l'apporto di ulteriori misure di contrasto, orientate verso la creazione di un meccanismo preventivo riguardante le politiche di disavanzi eccessivi, che fornisce una cornice correttiva, capace di dare un indirizzo alle politiche nazionali in materia di bilancio pubblico. A questo proposito, nel settembre 2011, il Consiglio europeo, su proposta della Commissione, adottò un pacchetto di misure noto come "*six pack*"¹¹: esso conteneva

¹⁰ Il documento inerente all'introduzione del PSC è relativo alla risoluzione del Consiglio europeo tenutosi ad Amsterdam nel giugno 1997, 236/1 pubblicato in Gazzetta ufficiale della Comunità europea: [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802(01)&from=ES)

¹¹ Il *six pack* è un insieme di misure finanziarie strutturate in cinque regolamenti e una direttiva aventi la finalità di rafforzamento della sorveglianza riguardo le politiche di bilancio e della sorveglianza economica volta a prevenire effetti riguardo a squilibri dal punto di vista macroeconomico. Si riportano di seguito i cinque regolamenti che introducono tali misure finanziarie: Regolamento (UE) n. 1173/2011 Parlamento europeo e Consiglio europeo in materia di sorveglianza di bilancio; Regolamento (UE) n. 1174/2011 Parlamento e Consiglio europeo riguardo misure per squilibri macroeconomici eccessivi; Regolamento (UE) n.1175/2011 Parlamento e Consiglio europeo rafforzamento sorveglianza di bilancio e coordinamento delle politiche economiche degli SM; Regolamento (UE) n.1176/2011 Parlamento e Consiglio; Regolamento (UE) n. 1177/2011 Consiglio europeo su modalità di sorveglianza in tema di conseguimento di disavanzi eccessivi; la direttiva, cui il *six pack* fa riferimento, è la 2011/85/UE.

provvedimenti più stringenti di regolazione finanziaria, che andarono a rafforzare la struttura del PSC. Le misure introdotte si differenziavano, da un lato vista la creazione di un braccio preventivo, che poneva maggiore enfasi alla vigilanza delle politiche di bilancio degli Stati Membri, dall'altro nella creazione un braccio correttivo, volto a saldare squilibri relativi a disavanzi eccessivi non giustificati.

Attraverso la nuova struttura normativa proposta, venne introdotto il concetto di bilancio a medio termine, con cui si fa riferimento al saldo di bilancio strutturale inteso come differenza tra le entrate e le spese pubbliche, che deve essere necessariamente “in una fascia compresa tra -1% del PIL ed il pareggio o l'attivo, corretto da effetti congiunturali e misure temporanee una tantum”¹². Tale obiettivo induce a tutelare i paesi dal rischio di sfiorare la soglia del 3%, fissata come limite per i deficit di bilancio annuali. Le misure preventive si focalizzano sulla creazione di un contesto di vigilanza prudenziale, in modo da evitare che unilateralmente si registrino disavanzi eccessivi: infatti, come previsto dall'art.121 TFUE, ogni Stato attua un programma di stabilità, che illustra le modalità con cui si intendono raggiungere delle corrette posizioni di bilancio nel medio periodo, attraverso un processo che segue differenti fasi. La prima fase è quella con cui ogni Stato membro presenta alla Commissione e al Consiglio europeo distintamente:

- Un programma di stabilità richiesto per gli Stati membri facenti parte dell'eurozona. Tale programma deve includere: gli obiettivi per il raggiungimento del bilancio di medio termine, un'analisi delle misure economiche nazionali intraprese e delle loro eventuali modifiche
- Un programma di convergenza per gli Stati membri non appartenenti all'eurozona

Successivamente si apre la fase di valutazione dei programmi da parte del Consiglio, che esamina questi ultimi sulla base delle valutazioni precedentemente apportate da parte della Commissione; a seguito di tali consultazioni il Consiglio emana un parere riguardo i programmi: questo può prevedere anche una richiesta di modifica, o adeguamento, dei programmi presentati da parte degli Stati membri; infine vi è il controllo da parte della Commissione e del Consiglio che i programmi siano rispettati alla luce dei pareri e delle raccomandazioni espresse. La procedura per i disavanzi eccessivi intende prevenire questi

¹² Come specificato dalla nota del Parlamento europeo riguardo il braccio preventivo del PSC: ANGERER J., *Il quadro Ue per le politiche fiscali* fascicolo 01/2021 Parlamento europeo, note sintetiche sull'Unione europea pp.2-3

ultimi, apportando una tempestiva correzione: l'art.126 TFUE¹³ attua una distinzione per la procedura dei disavanzi eccessivi, che è attuata in relazione:

- 1) Al criterio del disavanzo, che definisce un “disavanzo eccessivo” qualora esso sia superiore al 3% rispetto al PIL a prezzi nominali
- 2) In riferimento al criterio del debito, se questo è superiore al 60% del PIL: in questo caso si rende necessario l'apporto di misure adeguate, ai fini della riduzione del debito di almeno 1/20 all'anno in relazione all'eccedenza riscontrata.

Ulteriore novità apportata dal suddetto pacchetto di misure finanziarie è l'introduzione del “semestre europeo”: esso si riferisce ad un intervallo temporale, avente durata di sei mesi, nel quale il Consiglio dell'UE esercita una sorveglianza di tipo multilaterale verso specifici Paesi, dando degli indirizzi e obiettivi riguardanti le politiche economiche da perseguire, e in generale, orientamenti programmatici riguardanti i programmi di stabilità e di convergenza.

Oltre il sistema di vigilanza, fu introdotto il sistema di allarme preventivo, che si aziona in caso di “significativi scostamenti dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio di medio termine”: la Commissione, ai sensi dell'art. 4 dell'art.121 del TFUE, rivolge al singolo Stato un avvertimento, attraverso cui si rende necessario la modifica delle misure poste sotto osservazione: nel caso d'inerzia di uno SM, il PSC prevede la possibilità di imporre una sanzione, sotto forma di un deposito infruttifero pari allo 0,2% del PIL riferito all'anno precedente. Nell'ipotesi in cui persista tale situazione, previa delibera del Consiglio, tale deposito muta in una sanzione pecuniaria.

¹³ Si fa riferimento al regolamento modificato n. 1467/97 regolamento n. 1173/2011, in particolare sul punto si veda il Protocollo n.12 sulla procedura per disavanzi eccessivi: esso specifica il perimetro di attuazione dell'art.126 TFUE: l'art.2, del Protocollo, prevede alcune definizioni importanti: “Per disavanzo si intende l'indebitamento netto quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati” e: “Per debito si intende il debito a lordo del valore nominale in essere alla fine dell'esercizio e consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione”. Inoltre, come previsto dall'art.3 del suddetto protocollo gli Stati membri devono assicurare che le procedure nazionali in tema d bilancio siano in grado di far rispettare loro gli obblighi derivanti dai trattati: gli SM sono inoltre tenuti a riferire tempestivamente alla CE in modo tempestivo e regolare riguardo il loro disavanzo effettivo ed atteso e del livello di debito annuale conseguito

Ulteriore rafforzamento del PSC si ebbe, infine, con il “*two pack*”¹⁴, che andò a completare e irrigidire ulteriormente la disciplina introdotta dal *six pack*: si inserirono scadenze tassative e calendari comuni di bilancio, per la valutazione dei piani e degli obiettivi da parte della Commissione: i paesi dell’eurozona entro il 15 ottobre di ogni anno sono tenuti alla presentazione dei propri bilanci, la Commissione entro il 30 novembre procederà ad emettere eventuali richieste ed osservazioni, potendo chiedere, ai singoli Stati, l’apporto di sostanziali cambiamenti, ed in specifici casi di non conformità, potrà richiedere la revisione dei piani stessi¹⁵.

Risulta pertanto apportato un ulteriore elemento di rafforzamento che definisce un quadro completo della sorveglianza economica legata ad una scrupolosa valutazione di bilancio.

1.1.2 Il Fiscal Compact

Ultima misura necessaria a dare una struttura organica in materia di bilancio pubblico, a seguito dell’aggravarsi della crisi finanziaria, si constatò in occasione del Consiglio europeo del maggio 2012, che portò all’approvazione del “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell’Unione economica e monetaria” noto, in gergo, come “*Fiscal Compact*”. Questo Patto dà ordine unitario e strutturale a tutte le misure precedentemente introdotte (PSC, *six pack*, *two pack*), al fine di rilegare, all’interno di un unico Trattato, le regole di bilancio e finanza pubblica introdotte, così da avere un quadro completo e

¹⁴ Questo pacchetto di misure entrò in vigore nel 2013 attraverso l’applicazione di due regolamenti n.472/2011 e n.473/2011, queste misure sono indirizzate a incrementare monitoraggio e sorveglianza delle politiche di bilancio e di disavanzi degli Stati della zona euro, in particolare si introduce un calendario di scadenze comuni per la valutazione del processo di formazione dei bilanci attraverso l’emanazione di pareri e raccomandazioni da parte degli organi europei.

¹⁵ Per un’analisi completa e dettagliata riguardo l’applicazione del PSC e dei regolamenti e direttive riferite al *six pack* si segnala la lettura del *paper*: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla BCE, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “*Riesame della governance economica, relazione riguardante l’applicazione dei Regolamenti UE n.1173/2011; n.1174/2011; n.1175/2011; n.1176/2011; n. 1177/2011; n.472/2013; n.473/2013 e della direttiva 2011/85/UE*” è visionabile anche online su: eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055&from=EN

articolato delle misure di *governance* europea in tema di sostenibilità fiscale. Attraverso il *Fiscal Compact* si vedono pertanto consolidate alcune regole e alcuni procedimenti precedentemente apportati. Gli elementi di differenza con la struttura normativa precedente si hanno specificatamente: sul tema di obiettivo di bilancio di medio termine il quale, in relazione al disavanzo strutturale di bilancio delle amministrazioni pubbliche, deve avere come limite massimo necessariamente lo 0,5%¹⁶ del PIL, a differenza del *six pack* che prevedeva il medesimo rapporto percentuale pari al 1% del PIL.

Con il *Fiscal Compact*, inoltre, si ha che la procedura del meccanismo correttivo automatico è aperta *automaticamente*, qualora vi sia un discostamento significativo dall'obiettivo di bilancio di medio termine: il Paese sottoposto a tale meccanismo dovrà adottare necessariamente misure correttive¹⁷.

Ulteriore tema rilevante, apportato dal presente Trattato, è quello di recepire anche a livello di legislazione nazionale dei singoli Paesi, la “regola del pareggio strutturale di bilancio” che prevede, con riferimento ai bilanci pubblici degli Stati firmatari del patto, siano in “pareggio o in avanzo”¹⁸, in modo che esso abbia carattere vincolante anche a livello di legislazione nazionale. L'impegno da parte degli Stati, per l'apporto di regole all'interno dei loro singoli ordinamenti giuridici, iniziò con il Patto “*euro plus*” dove si specificava che gli Stati si devono impegnare a recepire a livello di norme nazionale le regole di bilancio fissate dall'UE¹⁹, mantenendo al contempo la facoltà decisionale, riguardo la scelta dello strumento giuridico più efficace cui ricorrere; si lascia quindi ai singoli Paesi la decisione dello strumento da adottare (norma costituzionale o di carattere generale), ma resta fermo l'obbligo di scegliere uno strumento che renda il recepimento delle disposizioni dell'UE

¹⁶ Con riferimento all'art.3 del TSCG paragrafi a e b, la posizione del saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione “è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo a prezzi di mercato”

¹⁷ Per l'evoluzione del processo normativo e decisionale che ha portato alla luce il *Fiscal Compact* si rimanda a VITERBO A., CISOTTA R., “*La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*” pp.353-362; si sottolinea la parte in cui sono messi in luce i quattro obiettivi dello strumento: stimolo alla competitività, stimolo all'occupazione, supporto alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria

¹⁸ Ci si riferisce all'art.3 paragrafo a del TSCG che rende obbligatoria la posizione di pareggio del bilancio delle amministrazioni pubbliche

¹⁹ Patto intergovernativo stipulato nel 2011 aperto a tutti gli Stati Membri aderenti, in particolare, in base all'art.12 della risoluzione del Consiglio europeo del 20 aprile 2011: “Gli SM che hanno sottoscritto il Patto (*europlus*) si impegnano, in base agli indicatori e ai principi ivi previsti, ad annunciare una serie di azioni concrete da portare a termine nei dodici mesi successivi”

forte ed efficace e, che abbia in ogni caso obbligatoriamente, *natura vincolante*. L'obiettivo finale è quello di sanare la disparità tra le politiche comunitarie e quelle nazionali, in modo da creare un indirizzo univoco, che renda comuni i programmi in materia di finanza pubblica, minimizzando gli squilibri fra legislazione comunitaria e nazionale. Questo nuovo quadro normativo fu necessario per aggiustare le singole strutture di finanza pubblica, minacciate dalla tempesta finanziaria della crisi del debito²⁰.

La peculiarità del tipo di misure fino ad ora illustrate, è quello di guardare ad una forte rigidità sui conti pubblici di ciascun Paese, ciononostante l'Europa per far fronte a questo tipo di crisi, di natura finanziaria, dovette anche da un altro lato, perseguire ulteriori misure, che si distinsero per la caratteristica di essere aiuti economici verso i paesi più colpiti, allo scopo di perseguire il *principio di solidarietà*²¹, posto come uno dei cardini principali dell'Unione Europea.

1.1.3 Il Meccanismo Europeo Di Stabilizzazione Finanziaria

Oltre ad un impianto di misure regolamentari, volto al controllo dei bilanci pubblici, a seguito del susseguirsi di gravi eventi fu necessario l'apporto di ulteriori misure indirizzate all'aiuto dei Paesi dell'Unione immersi in situazioni d'emergenza.

Nel 2010 la crisi della Grecia era già inoltrata, gli strumenti adottati non risultarono sufficienti a calmierare un contagio oramai divenuto sistemico, che metteva in pericolo l'assetto dell'intera Unione: per questo motivo fu necessario apportare un pacchetto di

²⁰ Sul tema del recepimento, a livello di legislazione nazionale, degli obblighi di pareggio di bilancio ed anche in riferimento alla riforma costituzionale dell'art.81, resa necessaria in Italia nel 2012, a seguito del manifestarsi della crisi finanziaria, si rimanda alla lettura di: DE MARTINO R., "*Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione Italiana*" in Rivista Associazione italiana costituzionalisti n.1/2015

²¹ Detto principio trova base giuridica in riferimento, sia tramite l'art.42 del Trattato sull'Unione europea, che promuove una clausola di difesa reciproca: "qualora un Paese subisca un'aggressione armata sul suo territorio gli altri Stati sono tenuti a prestare assistenza"; sia in riferimento all'art.222 del TFUE che promuove una "clausola di solidarietà" attraverso cui: "l'Unione e gli SM agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia vittima di un attacco terroristico o di una catastrofe provocata dall'uomo. È opportuno garantire la coerenza e la complementarietà dell'azione dell'Unione e degli SM, a vantaggio dello SM che invoca la clausola di solidarietà". Sul tema si veda la decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 "relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà" (2014/415/UE)

misure più solide, che potesse far fronte a tale grave situazione finanziaria, in modo da prevenire delle ripercussioni che, se scatenate, sarebbero divenute irreversibili. Da una parte vi era la necessità di salvaguardare l'integrità e la stabilità della moneta unica, un eventuale *default* greco avrebbe prodotto, con alta probabilità, la disgregazione dell'Unione Monetaria, generando ingenti perdite per i maggiori paesi europei. Il peggioramento di tale contesto rischiava di provocare anche forti ripercussioni per diverse istituzioni finanziarie europee: le banche francesi e tedesche infatti, detenevano cospicue somme di titoli pubblici greci, di conseguenza un crollo del valore dei titoli avrebbe comportato ingenti perdite negli attivi di bilancio di tali istituzioni, provocando fortissime ripercussioni sulla tenuta del sistema finanziario europeo. La crisi greca metteva l'Europa davanti ad un bivio cruciale per il processo futuro di integrazione, si dovettero prendere provvedimenti urgenti, formulati in breve tempo, che potessero cucire delle ferite che risultavano, come non mai in quel frangente, fortemente esposte.

In questo contesto turbolento, a seguito del Consiglio europeo del maggio 2010, venne annunciato che la Commissione avrebbe apportato una serie di misure temporanee di assistenza per i singoli Paesi in difficoltà: da ciò videro la luce lo *European Financial Stabilization Mechanism*²² (EFMS), noto anche come "Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria", ed il "Fondo europeo di stabilità finanziaria"²³. Tali strumenti trovano base giuridica nell'art.122 del TFUE²⁴ il quale deroga il divieto degli aiuti di Stato, basandosi sul presupposto del cosiddetto "principio di solidarietà", che viene interpretato nell'ottica di concedere un'assistenza finanziaria da parte dell'UE verso i Paesi Membri che si trovino in gravi situazioni di squilibri economici, provocati da "circostanze eccezionali", riconoscendo al contempo, che tali difficoltà abbiano come causa scatenante una crisi finanziaria e un contesto di grave recessione per l'economia.

Tramite questo strumento furono percepibili le condizioni di forte rigore cui l'Unione decise di adottare per affrontare la crisi: infatti lo EFMS stabilisce, con nettezza, condizionalità e

²² Tale meccanismo venne istituito l'11 maggio 2010 tramite il Regolamento (UE) 407/2010 "Che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria"

²³ Questo strumento fu costruito nella forma di una società veicolo a responsabilità limitata avente sede in Lussemburgo per un quadro completo sulle caratteristiche tecniche di tale strumento si consulti: SAVASTANO F., *Il fondo europeo di stabilità un elemento propulsivo della nuova Europa* in federalismi.it riv. di diritto pubblico italiano comparato

²⁴ Secondo quanto riportato dall'art.122 TFUE: "Qualora uno Stato Membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione Europea, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato Membro interessato"

stringenti meccanismi, indirizzati a concedere assistenza finanziaria. In caso di attivazione del EFSM, queste forti condizionalità riguardano le decisioni nel campo delle politiche economiche, in modo da “preservare la sostenibilità delle finanze pubbliche dello Stato Membro beneficiario e di ripristinarne la capacità di finanziarsi sui mercati finanziari”²⁵. L’assistenza finanziaria, che viene concessa, è deliberata a maggioranza qualificata dal Consiglio, su proposta della CE, subordinata al rispetto di un “programma di aggiustamento”, da parte dello Stato richiedente. La procedura si apre distintamente o tramite un prestito o attraverso l’adozione di una linea di credito²⁶; lo SM richiedente è tenuto, in accordo con la Commissione e la BCE, a procedere con una valutazione del fabbisogno richiesto, sottoponendo al contempo alla CE un programma di aggiustamento economico finanziario: quest’ultima sarà tenuta, inoltre, ad esaminare che sussistano i presupposti di circostanze eccezionali che minaccino la stabilità finanziaria dell’intera Unione. Necessario ai fini della decisione sulla concessione del credito sono diversi fattori:

- La procedura di finanziamento dello EFSM avviene attraverso il bilancio europeo²⁷ sulla base della garanzia dei prestiti garantiti da parte dell’Unione Europea. In seguito alla decisione del Consiglio, a maggioranza qualificata, la CE potrà far ricorso alla sottoscrizione di prestiti sul mercato dei capitali
- Le condizioni generali di politica economica per le quali è subordinata l’assistenza da parte dell’UE
- L’approvazione di un programma di aggiustamento che è preposto dallo SM beneficiario attraverso la consultazione della CE e BCE

²⁵ Ci si riferisce all’art.122 TFUE, si veda il paragrafo 7 delle considerazioni introduttive del Regolamento (UE) 407/2010 visionabile per esteso su: eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32010R0407; sul punto si veda SALMONI F., “L’insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell’emergenza pandemica” in *federalismi.it*, riv. di diritto pubblico italiano comparato cap.3.1-3.2

²⁶ Si intende che vi deve essere un’autorizzazione, su proposta della Commissione, da parte del Consiglio europeo al paese richiedente di attingere ai fondi, stabilendo la quantità di risorse per un certo periodo determinato; in riferimento all’art.8 Regolamento (UE) 407/2010 l’amministrazione dei prestiti è gestita dalla Commissione e dalla BCE: quest’ultima è tenuta a raccogliere il capitale e gli interessi per il prestito

²⁷ Si da autorizzazione alla CE di prelevare fino a 60 miliardi di euro sui mercati finanziari per conto dell’UE, sul punto si veda: DIAS C., *Assistenza finanziaria agli Stati Membri dell’Unione europea* in fascicolo Parlamento europeo note sintetiche sull’Unione Europea 11/2020

Se persistono queste condizioni si può procedere all'erogazione del prestito, che si esplica, nell'accredito, allo Stato richiedente, di diverse rate, cui al contempo è subordinata la verifica da parte della Commissione, della conformità e del perseguimento del programma di aggiustamento da parte dello Stato beneficiario.

In concomitanza con l'introduzione dello EFMS, il pacchetto di interventi prevedeva l'inserimento dello *European Financial Stability Facility (EFSF)*, creato dagli Stati appartenenti all'area euro²⁸ al fine di concedere risorse agli Stati colpiti da turbolenze finanziarie, per un importo pari a 440 miliardi di euro. Tale strumento aveva una durata triennale, e per il reperimento di risorse a tale organo era consentita l'emissione di titoli sul mercato, garantiti da ogni Stato, in proporzione alla quota di capitale sociale posseduta presso la BCE.

È importante sottolineare come a differenza dello EFMS, lo *European Financial Stability Facility*, è un accordo intergovernativo tra gli Stati appartenenti all'eurozona e si configura come un accordo esterno ai Trattati europei, dato che la *ratio* per la quale fu decisa la sua costituzione rientrava in un perimetro di interessi di una fetta ristretta di Paesi, che erano interessati, più che alla stabilità dell'Unione, a quella della Moneta Unica, che in quel periodo era fortemente minacciata. Ciò richiedeva degli interventi specifici *extra-UE*, che prevedevano comunque il ricorso agli organi europei, a cui era affidato il compito di "vigilare" il corretto funzionamento della procedura per il quale lo EFSF era destinato.

1.1.4 Il Meccanismo Europeo Di Stabilità

A seguito dell'introduzione dell'EFMS e dell'EFSF la crisi sui debiti non accennava a placarsi: i tassi di interesse sul debito rimanevano su livelli elevati, anche a causa del giudizio delle agenzie di *rating*, che avevano declassato il debito di alcuni Stati a più elevati livelli di probabilità di insolvenza; si constatava l'inefficacia di questi strumenti nel prevenire la speculazione finanziaria sui debiti pubblici: ciò rese necessario l'introduzione di un meccanismo definito, a carattere permanente, che potesse rispondere efficacemente a

²⁸ Tale strumento, differisce dall'EFMS, visto che a questo fondo possono accedere esclusivamente i Paesi appartenenti all'eurozona limitando gli aiuti a una cerchia ristretta di Paesi.

questi squilibri. Per questo, l'11 luglio 2011, fu firmato da parte degli Stati appartenenti all'eurozona, la prima versione del "Meccanismo Europeo di Stabilità" (MES)²⁹: tale meccanismo si sostituisce all'EFMS e all'EFSF nella capacità di fornire assistenza finanziaria verso gli Stati che adottano l'euro, in modo tale da garantirne la stabilità. La struttura del MES è composta da diversi organi: il Consiglio dei governatori, che vede la partecipazione del Presidente della BCE, il presidente dell'Eurogruppo³⁰ ed il Commissario europeo per gli affari economici e monetari; il Consiglio di Amministrazione e il Direttore Generale. Il capitale complessivo di cui il MES viene dotato ammonta a 700 miliardi, finanziato da ogni Stato in base alla quota di capitale sociale detenuta presso la BCE; è concessa inoltre l'autorizzazione, qualora fosse necessaria, di reperimento di ulteriori risorse finanziarie presso i mercati attraverso l'emissione di strumenti finanziari o attraverso accordi con altre istituzioni finanziarie (FMI) o paesi terzi.

Le modalità con cui il MES può erogare sostegno finanziario si esplicano attraverso quattro strumenti differenti: assistenza finanziaria indirizzata alla ricapitalizzazione di istituti finanziari, apertura di una linea di credito con lo Stato richiedente (appartenente alla zona euro), assistenza finanziaria tramite l'erogazione di prestiti e in ultimo acquisto di titoli di Stato emessi sia sul *mercato primario*³¹ che secondario.

Per l'attivazione della procedura di erogazione del sostegno finanziario è previsto che la richiesta dello SM sia presentata al Presidente del Consiglio dei governatori del MES, che deve contenere la domanda relativa alla scelta di quale dei quattro strumenti si intendono richiedere. Dopo ciò, come previsto dall'art.13 del Trattato, la Commissione e la BCE dovranno eseguire una valutazione riguardo la sussistenza di tre fattori fondamentali:

²⁹ Per la creazione del MES fu necessario procedere alla modifica dell'art.136 tramite decisione del Consiglio europeo marzo 2011 "che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro" secondo tale modifica viene aggiunto, all'art.136 TFUE, il paragrafo 3: "Gli Stati Membri la cui moneta è l'euro possono istituire un Meccanismo di stabilità ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità"

³⁰ È un organismo per il coordinamento delle politiche europee che è formato dai Ministri delle Finanze dei paesi che adottano l'Euro come valuta

³¹ Appare di rilievo che attraverso il MES possano essere acquistati titoli di debito pubblico sul mercato primario mentre per la BCE, sia come previsto dall'art.123 TFUE secondo cui "sono vietati [...] l'acquisto diretto di titoli di debito (nel mercato di prima emissione) da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali"; sia viste le controverse decisioni riguardo i programmi di politica monetaria espresse della Corte costituzionale tedesca attraverso il comunicato stampa 32/2020

- 1) La sussistenza di un rischio per la stabilità finanziaria dell'eurozona e dei suoi SM
- 2) Sostenibilità del debito pubblico dello Stato richiedente
- 3) Analisi delle esigenze effettive o potenziali dello Stato richiedente

Resta fermo, che la decisione finale riguardo la concessione del sostegno attraverso il ricorso al MES, è adottata dal Consiglio dei governatori di comune accordo con un voto unanime dei partecipanti alla votazione³²: qualunque sia la modalità di sostegno finanziario, che viene individuata, le condizioni che lo Stato beneficiario deve applicare, saranno definite in un *memorandum di intesa*, che contiene gli obiettivi e gli indirizzi di politica economica stabiliti di comune accordo tra il Paese richiedente, la Commissione europea e la BCE. Il *memorandum d'intesa* è firmato dalla Commissione, che sarà tenuta a verificare se sussistono nel tempo il rispetto delle condizioni che sono imposte per il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici prefissati.

Il Consiglio di amministrazione è l'organo esecutivo che si assicura una gestione conforme e indirizzata verso il rispetto dello statuto del Trattato: esso delibera, a maggioranza qualificata, gli accordi finanziari relativi al meccanismo di finanziamento prescelto, ed inoltre, così come avviene per il Consiglio dei governatori, a presiedere nel Consiglio di amministrazione sono la CE e la BCE.

L'ultima figura che compone la struttura esecutiva del MES è il Direttore generale: a questo sono affidate la direzione degli affari e le questioni inerenti direttamente la gestione operativa del Trattato, è la persona che legalmente è rappresentante del MES e che ne risponde della sua gestione e organizzazione: viene nominato tra i membri del Consiglio dei governatori per durata di cinque anni³³.

Per portare a termine le operazioni di finanziamento al Consiglio dei governatori è affidata la decisione riguardo l'apertura della concessione finanziaria verso lo Stato richiedente, dopodiché la CE, in accordo con la BCE, procederà alla redazione del *memorandum d'intesa* ed inoltre “le condizioni definite nel memorandum sono commisurate alla gravità

³² Con riferimento all'art.4 del Trattato istitutivo del MES: è ammessa una deroga esclusivamente alla circostanza in cui la CE e la BCE ritengano che vi sia il bisogno di concedere nell'immediato un'assistenza finanziaria al fine “di salvaguardare la sostenibilità economica e finanziaria della zona euro”

³³ Per la composizione e il funzionamento del MES si è consultato: SALOMONI F., *L'insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *federalismi.it* n.20/2020 pp.292 ss.

degli squilibri dello SM; esse dovranno inoltre essere pienamente coerenti alle misure e agli atti adottati ai sensi del TFUE nel quadro del coordinamento delle politiche economiche in particolare con le misure adottate del PSC”³⁴.

Infine si passa all’approvazione del *Financial Assistance Facility Agreement*, da parte del Comitato esecutivo del MES, nel quale è illustrato quale delle diverse modalità di finanziamento è stata scelta dallo Stato richiedente e le modalità di finanziamento.

Il MES si configura nel quadro di misure aventi natura intergovernativa, non posizionandosi all’interno dell’assetto giuridico dell’Unione, ciononostante vi sono alcuni elementi che lo rendono, per taluni aspetti, adiacente ai meccanismi di funzionamento dell’UE: per il funzionamento del MES, infatti, sono coinvolte le maggiori istituzioni europee (CE, BCE) alle quali è affidata una rigida sorveglianza per il rispetto delle condizionalità; inoltre il perimetro degli utilizzatori del meccanismo di stabilità è circoscritto agli Stati Membri dell’Unione e a tutti quei paesi che nel futuro adotteranno la Moneta Unica; inoltre il MES risulta per sua natura fortemente complementare sia alle caratteristiche del Fiscal Compact sia agli interventi della Banca Centrale Europea per l’acquisto di titoli sul mercato³⁵.

Invero è che il Trattato presenta anche alcune peculiarità che risaltano maggiormente la propria natura intergovernativa: nelle procedure esecutive del meccanismo di stabilità, vi è la *totale assenza* del Parlamento europeo, ed inoltre i ruoli affidati alla Commissione europea e alla BCE sono circoscritti a compiti di sorveglianza, lasciando le decisioni più di rilievo al Consiglio dei governatori e al Consiglio di amministrazione. Queste osservazioni riassumono nell’insieme le modalità attraverso cui i Paesi dell’Unione hanno deciso di apportare meccanismi di aiuti di Stato e concessioni di finanziamento a Paesi in difficoltà: per la definizione del quadro di misure di rigore e parametri di bilancio si è dato maggiore spazio ad un meccanismo comunitario, che ha visto la modifica del PSC e il suo rafforzamento, anche attraverso l’introduzione del *Fiscal Compact*; ma in riferimento alla “concessione di liquidità”, per la crisi del 2011, si è preferito agire unilateralmente, lasciando alle istituzioni europee scarso carattere decisionale³⁶.

³⁴ Cfr. VITERBO, CISOTTA “*La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*” p.345, per un’analisi concernete le caratteristiche tecniche di tale strumento si consulti il suddetto documento pp.338-342

³⁵ Per una tesi a supporto dell’utilità del MES si riporta: REICHLIN P., *Perché serve il Meccanismo europeo di stabilità*, in *lavoce.info* 2020

³⁶ Sul punto CUCCHIARA F.M., *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull’equilibrio istituzionale dell’Unione?* in riv. Diritto dell’Unione europea

1.2 Un'Europa A Due Facce: Sovranazionale E Intergovernativa

Un periodo di crisi mette alla prova gli organi esecutivi ed il quadro normativo vigente che compone gli aspetti organizzativi-gestionali, testando la loro tenuta visto l'elevato livello di *stress* che caratterizza contesti eccezionali.

Nell'ottica europea la crisi ha messo in luce l'esistenza di differenti metodi decisionali che si sono adottati: un primo meccanismo intra-europeo e uno intergovernativo.

Per l'assetto che l'UE si è data, il primo meccanismo decisionale, richiama un contesto decisionale dove prevalgono le istituzioni sovranazionali comunitarie: Commissione Europea Banca Centrale e Parlamento europeo: in tale processo è previsto che gli Stati "cedano" una parte della propria sovranità, al fine di concorrere ad un processo di decisioni democraticamente condiviso con gli altri Stati Membri.

Per converso, la struttura intergovernativa, si focalizza su scelte unilaterali tra Stati che condividono interessi simili: la ratio per la quale il MES è divenuto operativo era quella di difendere la stabilità della zona Euro e, l'erogazione di fondi, veniva subordinata al fatto, per uno Stato, di appartenere all'Eurozona. Il meccanismo decisionale intergovernativo si riflette maggiormente sull'assetto del Consiglio europeo e dell'Ue, che per le loro strutture incorporano, nelle decisioni, i Capi dei governi ed i ministri dei 27 Paesi membri che si suddividono in diversi gruppi (l'Eurogruppo, l'Ecofin) destinati appunto, a focalizzare prevalentemente la loro attenzione su interessi specifici, che non riguardano la struttura europea nel suo insieme.

Da questo nasce un problema fondamentale della coesistenza contemporanea delle "due Europee"³⁷, dettata dai periodi di crisi, che hanno alimentato la creazione di questa divisione che sicuramente è andata contro a un disegno europeo coeso ad assetto unitario: in particolare, questa divisione, è percepibile nel fatto che l'Europa si è dotata (per 19 SM) di una politica monetaria condivisa, per la quale è la BCE (organo sovranazionale) ad assumere tutte le decisioni inerenti la politica monetaria. Al contrario il dominio dell'Europa a faccia intergovernativa si ha senza dubbio nel comparto delle politiche fiscali, le quali sono lasciate quasi interamente alla facoltà decisionale dei singoli Stati, con l'apporto di alcune limitazioni poste in essere sui parametri di bilancio e finanza pubblica. Si ha quindi la completa centralizzazione della politica monetaria, mentre le politiche fiscali risultano

³⁷ Si riprende il ragionamento di BORDIGNON, "Crisi pandemica e il futuro delle istituzioni europee", 2020, pp.4-5 che divide l'Europa in due poli opposti, sovranazionale e comunitaria

ancora decentralizzate: ciò senza dubbio richiede un passo in avanti, sia da parte delle istituzioni europee, al fine di incrementare il processo di integrazione europeo, sia un cambio radicale di visione da parte dei singoli Stati, che devono necessariamente entrare nell'ottica di aprirsi maggiormente verso un perimetro di decisioni multilaterale, che sfoci nella creazione di un'unica Europa, l'Europa unita.

1.2.1 La Funzione Del Consiglio Europeo E Il Peso Dei Singoli Stati Nello Scacchiere Europeo

Merita attenzione una descrizione del fulcro delle decisioni che sono apportate nell'Unione: il Consiglio europeo e il Consiglio dell'UE sono infatti due organi distinti che rappresentano la voce degli Stati Nazionali all'interno del processo decisionale europeo.

All'interno del Consiglio europeo sono rappresentati tutti gli Stati appartenenti all'Unione, tramite i loro relativi Capi di Stato ed il Presidente del Consiglio, che è eletto con durata biennale rinnovabile. A tale organo è richiesto di riunirsi almeno quattro volte l'anno, al fine di portare in discussione gli orientamenti delle politiche UE e le decisioni di politica estera e di sicurezza; inoltre spetta al Consiglio europeo la nomina del Presidente della Commissione europea.

Il Consiglio dell'UE, si differenzia dal Consiglio europeo, visto che “è composto da un rappresentante di ciascuno SM a livello ministeriale”³⁸; le funzioni che sono affidate a tale organo sono molteplici e di elevata rilevanza: esercita la funzione legislativa e di bilancio congiuntamente con il Parlamento europeo, stabilisce le politiche e la struttura di legislazione europea, coordinando le politiche interne dell'Unione. La presidenza spetta ogni semestre a rotazione ad un Paese membro.

Differentemente per alcune tipologie di decisioni da adottare, il Consiglio Ue decide assieme al Parlamento europeo: una volta che la Commissione presenta una proposta legislativa, essa deve essere approvata congiuntamente dal Consiglio e Parlamento europeo.

³⁸ Come sancito dall'art.16 Trattato Unione Europea

L'approvazione della proposta segue, distintamente, un tipo di "procedura legislativa ordinaria", secondo cui Parlamento e Consiglio sono posti allo stesso livello decisionale, ed hanno uguale peso a livello decisionale, ed una "procedura legislativa speciale", facente riferimento a specifiche materie: in questo caso il ruolo del Parlamento è circoscritto esclusivamente a funzioni di tipo consultivo, attraverso cui esso può apportare proprie osservazioni ed eventuali commenti³⁹. Nella legislazione di tipo speciale, vi è inoltre l'obbligo per il Consiglio di consultare, al fine di avere un parere, il Parlamento, *senza essere vincolato* dal giudizio di quest'ultimo: il Consiglio infatti non è giuridicamente obbligato ad allinearsi con la valutazione espressa dal Parlamento, rendendo possibili eventuali deviazioni decisionali.

Diversamente dal Parlamento, i due Consigli dell'UE, non sono organi elettivi ma di rappresentanza dei singoli Paesi, per questo è naturale che molte discussioni all'ordine del giorno, rappresentino obiettivi di interesse esclusivo di uno o pochi Paesi, che vogliono mettere sul tavolo tematiche di rilievo ed interesse nazionale. Per questo, al fine di non monopolizzare il peso decisionale di un singolo Paese, le votazioni sono strutturate con maggioranze mutevoli a seconda di specifici argomenti. I sistemi di voto tengono conto dei pesi e delle differenze tra Paesi: la regola principale istituita attraverso la cosiddetta procedura "a doppia maggioranza" o della maggioranza qualificata prevede, come sancito dall'art.16 del Trattato sull'Unione europea, che: "per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti SM che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione"; in ogni caso resta ferma la procedura di "minoranza di blocco", secondo cui una decisione può essere bocciata da parte di almeno quattro Paesi che rappresentino come minimo il 35% della popolazione europea. Il metodo della maggioranza qualificata viene usato circa per l'80% della legislazione europea⁴⁰, per le restanti parti sono previste la procedura di "maggioranza qualificata rafforzata", che è adottata qualora una proposta legislativa non sia presentata dalla CE, e deve raggiungere la percentuale del 72% dei membri del Consiglio, che rappresentano almeno il 65% della popolazione europea.

³⁹Art.282 TFUE (1,2,3,4)

⁴⁰ Fonte: Commissione Europea

Infine, è prevista l'unanimità del voto⁴¹ per procedure “che sono considerate sensibili da parte dagli SM”⁴², che sono relative a: politica estera e di sicurezza, cittadinanza, adesione di Stati all'UE, finanza in materia europea e alcune disposizioni in materia di giustizia e affari interni.

I componenti, sia del Consiglio europeo che del Consiglio dell'UE, sono appartenenti ai governi nazionali, e riflettono di conseguenza una precisa appartenenza e ideologia politica: per questo motivo, il peso politico all'interno dei due Consigli, incide molto sulle scelte e gli orientamenti che si decidono di prendere. La principale problematica riguarda l'ostruzionismo di piccole percentuali di Stati e di blocchi di Paesi che formano delle alleanze, aventi come finalità l'allineamento di voto, per tematiche di comune interesse. Ciò genera che su misure ove è richiesto il voto unanime, essi, votando in modo contrario, impediscono alla macchina legislativa europea di procedere speditamente, generando degli inesorabili ritardi che incidono sull'intera Comunità. Questa situazione porta ad un immobilismo decisionale, come dimostrato nell'ultimo periodo, nel quale su questioni cruciali come temi di politica migratoria, il carattere europeo intergovernativo ha fatto manifestare un forte *impasse* politico: ciò dimostra come è necessario andare oltre a votazioni all'unanimità, che incentivano e fanno muovere l'Europa verso decisioni singole, intergovernative.

Questa situazione, che ha caratterizzato l'Europa nell'affrontare la crisi del debito, sembra che nell'ultimo periodo, complice la crisi scaturita dal Covid-19, stia subendo delle mutazioni: come verrà illustrato, per fronte alla crisi sanitaria tutti gli SM, come mai prima hanno richiesto un aiuto e un coordinamento da parte delle istituzioni europee: sembra che un *vero* cambiamento si stia per manifestare.

⁴¹ In questa procedura nel caso di astensione di uno o più Stati non viene impedita l'adozione della misura discussa

⁴² Come è spiegato sul sito del Consiglio dell'Unione europea per questioni considerate sensibili dagli SM si intendono:

- a) Politica estera e di sicurezza comune
- b) Cittadinanza
- c) Adesione all'UE
- d) Armonizzazione della legislazione nazionale in materia di imposte indirette
- e) Finanze UE (risorse proprie, quadro finanziario pluriennale)
- f) Disposizioni in materia di giustizia e affari interni
- g) Armonizzazione legislazione nazionale in materia di sicurezza sociale

Tale elenco è consultabile online al seguente indirizzo:
“www.consilium.europa.eu/it/council-eu/voting-system/unanimity/”

CAPITOLO II

LA RISPOSTA EUROPEA ALLA CRISI SANITARIA

2.1 Il Quadro Di Misure Adottate Dalla Commissione Europea

La recente crisi pandemica ha messo a dura prova la tenuta economico-sociale dell'intera area europea, facendo verificare, complice le decisioni restrittive imposte dai governi, la più accentuata variazione negativa del PIL dell'eurozona, pari al -8,26%⁴³. Questo ha avuto un forte impatto sull'offerta di beni e servizi di gran parte del tessuto produttivo europeo, portando alla richiesta, da parte di *tutti* i paesi europei, di un sostegno economico da parte dell'Europa.

La svolta nelle decisioni riguardo le misure da adottare, rispetto alla crisi del debito, sono state rapide visto che, su pressione dei maggiori Stati europei⁴⁴, la Commissione è stata costretta a dare delle risposte tempestive che, se non fossero state prese, avrebbero generato, oltre alla crisi sanitaria, una spaccatura del tessuto sociale e del processo integrativo europeo.

Le più importanti novità si constatarono, principalmente, in occasione di due Consigli europei: il primo, dell'aprile 2020, che diede il via libera al Mes sanitario e al fondo Sure; ma l'intervento di più ampio raggio, si ebbe in occasione del Consiglio europeo, conclusosi il 21 luglio 2020, dove venne approvato "un pacchetto di amplissima portata che combina

⁴³ Fonte: Eurostat

⁴⁴ Da evidenziare alcune dichiarazioni rilasciate da esponenti di alcuni Paesi europei: La Maire, ministro delle finanze francese dichiarò, a seguito dello scoppio della pandemia in Europa: "Se il concetto è 'ciascuno per se', se si lasciano cadere alcuni Stati, se ad esempio, si dice all'Italia 'arrangiatevi da soli' l'Europa non si riprenderà"; Macron, presidente francese, dopo lo scoppio dei primi focolai di coronavirus in Italia: "La Francia è al fianco dell'Italia, l'Europa smetta di essere egoista"; Sanchez primo ministro spagnolo: "Se l'Europa fu la risposta alla grande crisi della Seconda guerra mondiale, deve esserlo anche alla crisi della pandemia. Si tratta di un passo senza precedenti nella costruzione del progetto comune europeo"; dichiarazioni consultabili per ordine su: www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_20.03.2020_09.35_1657597; www.lastampa.it/esteri/2020/03/27/news/macron-la-francia-e-al-fianco-dell-italia-l-europa-smetta-di-essere-egoista-1.38646428; www.linkiesta.it/2020/07/conte-sachez-spagna-italia-bruxelles-mes/

il futuro quadro finanziario pluriennale (QFP) con uno specifico sforzo per la ripresa nell'ambito dello strumento Next Generation EU ”⁴⁵.

Quest'ultimo Consiglio europeo sarà destinato sicuramente a rimanere alla storia, visto che apre un cambio di paradigma nell'ottica di concessioni di aiuti di Stato da parte dell'Unione, che va oltre le misure di rigore, precedentemente proposte, focalizzandosi, al contrario, su un apporto massiccio di liquidità, che permetta sia una ripresa economica per gli Stati Membri, sia un progetto che getti le radici per l'attuazione di riforme di lungo periodo, nell'ottica di attuare una transizione digitale, che si sviluppi di pari passo con una virata del settore produttivo verso la cosiddetta “*green economy*”⁴⁶, che porti a compimento gli obiettivi programmatici datisi dalla presidentessa Von Der Leyen nel suo discorso di insediamento a capo della Commissione⁴⁷.

Il piano di aiuti proposti, si articola in vari strumenti, aventi diverse funzioni: lo SURE per far fronte ai rischi provenienti dall'incremento del tasso di disoccupazione, vede la creazione di una cassa integrazione europea; il MES pandemico, che viene riformulato rispetto al “vecchio” Meccanismo, viste le concessioni economiche concesse *esclusivamente* al comparto sanitario dei Paesi in difficoltà, ed il Next Generation EU, che fornisce l'apporto di fondi per un ammontare senza precedenti, pari a circa 750 miliardi di euro, per il compimento di riforme strutturali.

⁴⁵ Segretariato generale del Consiglio, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17,18,19 20 e 21 luglio 2020) consultabile su drive.google.com/file/d/1PnKgaOht8JnlP_aQtix1akwvNy5rPNpv/view

⁴⁶ Si intende una prospettiva che applichi un modello di sviluppo sostenibile che si fonda su una visione di equità sociale ambientale ed economica, in relazione agli squilibri provenienti da modelli produttivi altamente inquinanti. Per un approfondimento sul tema, si può consultare KRUGMAN P., “BUILDING A GREEN ECONOMY” in *New York Times*

⁴⁷ Il discorso in forma integrale è consultabile su: ec.europa.eu/italy/news/ursula-von-der-leyen-discorso-di-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo_it; in particolare si evidenzia le dichiarazioni, della presidentessa Von Der Leyen, inerenti alla creazione di un piano climatico europeo: “Dobbiamo fare di più. Dobbiamo perseguire obiettivi più ambiziosi. È necessario un approccio in due fasi per ridurre le emissioni di CO₂ del 50 %, se non del 55 %, entro il 2030. L'UE guiderà i negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021. Infatti, per produrre un impatto reale, occorre non solo essere più ambiziosi a livello europeo - obiettivo necessario, certo -, ma che il mondo intero avanzi nella stessa direzione. Per giungere a questo traguardo, presenterò un «Green Deal» per l'Europa nei primi 100 giorni del mio mandato. Proporrò la prima vera e propria «legge europea» sul clima, che tradurrà l'obiettivo del 2050 in disposizioni giuridicamente vincolanti”.

2.1.1 Attivazione Della Clausola Per La Sospensione Del Patto Di Stabilità

È evidente come la crisi dovuta al Covid-19 sia totalmente differente da quella del debito, che riguardava *shock* asimmetrici, che avevano prodotto tensioni sul lato dei mercati finanziari e vedeva colpiti una cerchia ristretta di Stati. Contrariamente, la crisi sanitaria, ha colpito indistintamente tutta l'area Europea: per superarla si è voluto adottare un cambio di strategia, che ha puntato alla creazione di un quadro di misure più coraggioso e di più ampio raggio.

Il primo passo significativo, di rottura, che diede all'esterno la sensazione che le voci riguardanti un'Europa austera, interessata solo al rigore e al comparto finanziario erano prive di fondamento, fu smentita con l'attivazione della clausola di salvaguardia generale (*General Escape Clause*)⁴⁸, relativa al Patto di Stabilità, che consente ai singoli Stati di “discostarsi dagli obblighi di bilancio”⁴⁹. Questa misura è il primo punto di rottura che l'Europa, tramite la Commissione, ha voluto dare: c'è la consapevolezza che la pandemia è totalmente al di fuori del controllo degli SM e richiede delle misure nuove, che siano adeguate a questo contesto eccezionale. La sospensione del PSC è tesa, per questo, nella consapevolezza che le condizioni in cui sono immersi gli Stati sono proprio quelle rientranti nel perimetro giuridico degli articoli 9 e 5⁵⁰ del Patto, secondo cui: “In caso di una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso verso l'obiettivo di bilancio a medio termine”. Per questo, attraverso l'attivazione della clausola generale, si sospende, temporaneamente, l'obbligo di mantenimento dei vincoli relativi al rapporto dei deficit e di debito sul PIL, ed è altresì sospesa l'apertura delle procedure d'infrazione⁵¹. Questo primo

⁴⁸ La decisione di attivazione della suddetta clausola c fu il 23 marzo 2020 tramite comunicato stampa da parte dei ministri delle finanze dell'UE: “[...] I ministri delle Finanze degli SM dell'UE condividono la valutazione della Commissione figurante nella comunicazione del 20 marzo 2020, secondo cui sono soddisfatte le condizioni per ricorrere alla clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell'UE: una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione”. Comunicato consultabile online per esteso su: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/

⁴⁹ Comunicazioni della Commissione al Consiglio “sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita” Bruxelles, 20.03.2020 (eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0123)

⁵⁰ Si fa riferimento al regolamento modificato (CE) n.1466/97 “Per il rafforzamento delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche”

⁵¹ Sul punto per maggiori analisi tecniche si consulti: CONGEDI D., “Patto di Stabilità e Crescita: sospensione e prospettive future” in *IUS Itinere*, rivista ISSN 2611-3902, 2020

intervento, di ricorso all'attivazione della clausola generale, funge da *incipit* che gli organismi europei hanno voluto dare agli Stati, in modo da indirizzarli al conseguimento di politiche fiscali espansive, che incentivino il ricorso al reperimento di liquidità, anche tramite scostamenti di bilancio maggiori del 3%, così da garantire sufficienti risorse alle casse degli Stati, per far fronte a tale situazione emergenziale. Risulta pertanto evidente la duttilità che ha contraddistinto l'Europa in questo contesto di emergenza pandemica: ogni crisi richiede delle misure *ad hoc*, che siano coerenti con gli *shock* che si presentano, la comunità europea ha saputo adottare in maniera efficiente tutte le proprie funzioni, coinvolgendo sia organismi comunitari sia i ministri e Capi di governo degli Stati Membri, concentrandosi sul superamento di vincoli e misure di austerità: per questo, sapendo analizzare il contesto avverso, ci si è concentrato su un cambio di azione e su l'apporto di misure maggiormente espansive, articolate per diverse aree di intervento.

2.1.2 Mes Sanitario

Uno dei primi interventi, a contrasto dell'emergenza pandemica, ci fu attraverso la proposta dell'Eurogruppo, sull'attivazione di una linea di credito, erogata mediante il Meccanismo europeo di Stabilità: la *Pandemic Crisis Support Credit Line (PCSCCL)*⁵². Essa prevede, su richiesta degli Stati appartenenti all'eurozona, l'erogazione di prestiti aventi come unica e tassativa condizione, quella di finanziare le spese sanitarie sia dirette che indirette. In particolare, come per l'attivazione del meccanismo "classico", è prevista una valutazione preliminare, eseguita congiuntamente da parte della CE e della BCE, e, per quanto concerne il rispetto della condizione di finanziamento esclusivo al comparto sanitario, è affidata la sorveglianza alla CE, con il compito di redigere un rapporto trimestrale da presentare al Consiglio di Amministrazione del MES⁵³.

La linea di credito può arrivare ad un ammontare pari all'incirca a 240 miliardi, che è uguale al 2% del PIL dei paesi facenti parte dell'Eurozona, a cui è rivolta la possibilità di attivazione del meccanismo. Oltre ciò, soprattutto in Italia, sembra essere scoppiata, dopo

⁵² Il documento completo, introduttivo di questa linea di credito l'8 maggio 2020, da parte dei ministri delle finanze della zona euro, è consultabile sul sito: www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf

⁵³ Sulle caratteristiche tecniche più approfondite di tale meccanismo si rimanda a: LOSSANI M., *MES dalla proposta di riforma alla nuova linea di credito per spese sanitarie* p.36 ss

la modifica di tale meccanismo, una battaglia ideologica, sul ricorso all'attivazione di tale meccanismo: infatti, coloro che sono contrari all'attivazione del Mes, sostengono che le condizionalità continuerebbero a persistere e non si limiterebbero alla clausola riguardante l'obbligo di spesa dei fondi per la sanità: questa tesi, trova fondamento, nell'art.136 del TFUE, secondo cui l'apertura di ogni canale finanziario deve essere accompagnato da una *rigorosa condizionalità* che si applica attraverso una sorveglianza scrupolosa sia da parte della BCE, che della Commissione⁵⁴.

Altro elemento, su cui poggiano le fondamenta degli oppositori del Mes, si trova nell'art 2 del pacchetto "*Two Pack*", secondo cui, chi richiede l'attivazione di questo tipo di meccanismo, viene *automaticamente* sottoposto a una condizionalità e vigilanza precauzionale, ponendo vincoli di sorveglianza rafforzata⁵⁵.

Va ripetuto che certamente anche nel Mes sanitario è presente una condizionalità che è, come detto, quella di destinare i finanziamenti provenienti da tale fondo per spese sanitarie; va inoltre sottolineato che la natura di questo strumento è un prestito, pertanto uno Stato che eventualmente voglia ricorrere al suo utilizzo, deve verificare il presupposto per cui il ricorso a tale meccanismo sia finanziariamente conveniente⁵⁶: occorre pertanto valutare che, per la sua attivazione, non siano sostenuti, da parte di un Paese, "costi opportunità"⁵⁷, che nel caso specifico, si verificano nella circostanza in cui, richiedendo l'attivazione di tale meccanismo, si pagherebbe un tasso di finanziamento superiore rispetto a quello che si avrebbe potuto ottenere finanziandosi autonomamente sul mercato. Inoltre, deve anche coesistere, l'effettivo bisogno di necessità di spesa urgente per il settore sanitario: risulta

⁵⁴ In particolare il terzo paragrafo dell'art 136 (TFUE) che: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità." Cfr. "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" in *Senato.it*

⁵⁵ Per quanto concerne quanto stabilito dal Two Pack si rimanda al Regolamento Ue 472/2013 "*Sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati Membri nella zona Euro che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*"; sul punto specifico delle condizionalità che continuerebbero a persistere sul Mes sanitario si veda: SCIPIONE L., "*La riforma del Mes ai tempi della pandemia da Covid-19. Le principali ricadute sul processo di ridefinizione della governance economica e monetaria europea*" in Rivista Innovazione e diritto, p.36-39

⁵⁶ Si rimanda all'articolo BORDIGNON M., TURATI "Discutere di Mes senza sapere perché" 2020, in Lavoce.info, vengono spiegati infatti i vantaggi del ricorso al meccanismo al netto delle prese di posizione "politiche".

⁵⁷ Per costo opportunità si intende il costo derivante la scelta di un operatore economico che comporta l'esclusione di tutte le altre migliori alternative, sulla struttura dei costi opportunità si veda SCOGNAMIGLIO PASINI C., *Economia Industriale*, Luiss University press 2016

perciò, alla luce di queste considerazioni, che la battaglia che ha visto formarsi schieramenti pro o contro tale meccanismo, sia stata piuttosto superficiale: ci si è concentrato sul creare una questione ideologica sull'utilità di questo meccanismo, lasciando il fattore economico, di analisi di costi e benefici, derivanti dal suo utilizzo, come elemento secondario. È necessario, pertanto, che la classe politica di un Paese, prima di iniziare delle lotte a fini meramente propagandistici, per tematiche delicate, quali quelle scientifiche, economiche o sanitarie lasci preliminarmente l'analisi ad esperti e studiosi, che hanno informazioni e dati attendibili, sui quali, successivamente, si può instaurare un dibattito "politico", che porti alla luce, come giusto che sia in un contesto democratico, posizioni differenti di visioni, che siano però basate su un quadro di riferimento attendibile e veritiero. Al netto di tali considerazioni, vero è che l'apertura della PCSCL, risulta essere fortemente ancorata ad una metodologia di intervento e di strumenti di supporto, simili a quelli della crisi del debito: il prestito è infatti accessibile esclusivamente ai Paesi appartenenti all'Eurozona: ciò fa assumere a questo strumento, una finalità di protezione per una cerchia ristretta di Paesi, interessati ad un obiettivo specifico: la stabilità monetaria dell'Euro. Purtroppo, tale meccanismo, per fronteggiare l'emergenza sanitaria, non va verso a un coordinamento unitario, che ha come cardine il coinvolgimento e il supporto della totalità di Paesi appartenenti all'Unione. Per questo motivo, sono state introdotti altre misure di contrasto alla crisi Covid-19, che sembrano, invece, avere una natura differente, di discontinuità rispetto tutte le principali misure che sono state precedentemente apportate dall'Europa: questo fa presagire un vero e proprio cambio di visione, e un'accelerazione al processo di costruzione di una nuova Europa.

2.1.3 Sure

Il fondo SURE, acronimo di “*Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency*”⁵⁸, è uno strumento di sostegno europeo, contro la disoccupazione ed i danni provenienti dalla chiusura prolungata di molteplici attività produttive, con la finalità di sostenere finanziariamente i paesi nell’erogazione della cassa integrazione per i lavoratori e garantire al contempo, un intervento coordinato europeo riguardo la stabilità del mercato del lavoro. Il fondo può contare su un ammontare complessivo di 100 miliardi di euro,⁵⁹ erogabili in diverse rate, ai paesi richiedenti. Le condizionalità per il ricorso a tale strumento sono *minime*, visto che è sufficiente, che lo Stato richiedente, abbia subito aumenti di spesa pubblica: “per via di misure nazionali direttamente connesse a regimi di riduzione dell’orario lavorativo o a misure analoghe per far fronte agli effetti socioeconomici delle circostanze eccezionali causate dall’epidemia di Covid-19”⁶⁰.

Per il ricorso a tale strumento, i Paesi richiedenti, dovranno presentare alla Commissione la domanda formale di accesso a tale strumento, sarà poi compito di quest’ultima, la verifica dell’effettivo aumento di spesa connesso a circostanze eccezionali, dovute alla crisi sanitaria. Una volta accertate l’esistenza delle condizioni necessarie di accesso al fondo SURE, la CE

sarà tenuta a presentare la proposta al Consiglio, cui spetterà la decisione definitiva riguardo l’apertura effettiva dell’assistenza finanziaria⁶¹.

La natura di tale strumento risulta essere un prestito garantito sul mercato, da parte della Commissione Europea: sarà questa che raccoglierà i capitali necessari sul mercato, attraverso l’emissione di obbligazioni sociali⁶², garantendo al contempo condizioni più favorevoli riguardo i tassi di interesse di finanziamento: la Commissione, infatti, trasferisce il proprio merito di credito (che è superiore a quello della maggior parte degli Stati dell’Unione), al Paese richiedente, che potrà beneficiare di un risparmio derivante dalla differenza di tassi da cui il singolo Stato avrebbe potuto finanziarsi tramite il ricorso

⁵⁸ Il programma Sure è stato istituito tramite il Regolamento UE 2020/672 del Consiglio “Che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19” 19 maggio 2020, consultabile sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea

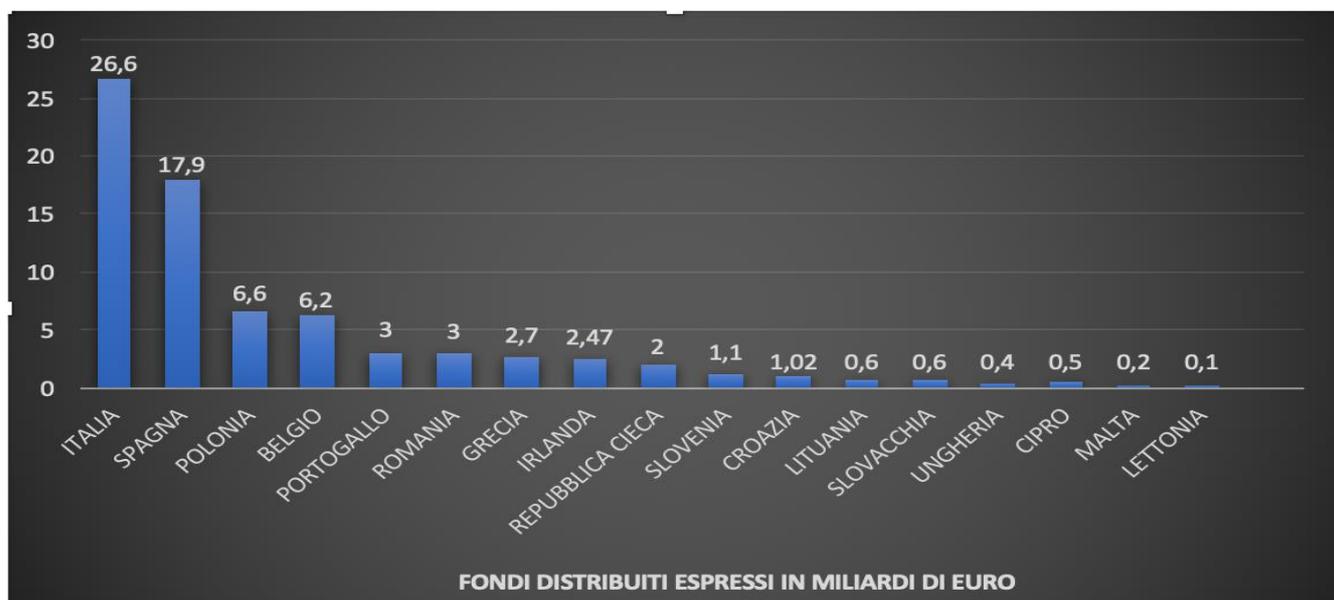
⁵⁹ Art.5 regolamento UE 2020/627

⁶⁰ Regolamento UE 2020/672 art.5

⁶¹ Art.6 regolamento UE 2020/627

⁶² La prima emissione di obbligazioni per il finanziamento dello SURE è avvenuta il 21 ottobre 2020

all'indebitamento autonomo⁶³. L'elemento di novità è, quindi, che la CE si interpone nel processo di reperimento dei fondi necessari, fornendo ai Paesi dei prestiti a condizioni agevolate: questo elemento è stato essenziale per il successo di tale meccanismo, visto che ha generato un consistente risparmio di spesa, per più della metà degli Stati Membri dell'Unione: infatti ad ottobre 2020, oltre 19 SM hanno fatto richiesta per l'accesso ai fondi, per una cifra pari a circa 94,3 miliardi di euro⁶⁴; i fondi già erogati a fine marzo 2020, come visibile dal grafico sottostante, sono stati pari a circa 75 miliardi con Italia che risulta essere il maggiore beneficiario con 26.6 miliardi distribuiti, seguita dalla Spagna con 17.9 e Portogallo con 6.6 miliardi.



Fonte dati: Commissione Europea, grafico elaborato su Excel

⁶³ L'operazione risulta conveniente per tutti i paesi che sul mercato si finanziano emettendo titoli aventi un *rating* più basso di quello della Commissione, che emette i propri titoli giudicati AAA da parte delle agenzie di rating. Il processo si svolge con la Commissione che prende in prestito sul mercato i fondi necessari per poi trasferirli allo Stato beneficiario che avrà di conseguenza un risparmio pari alla differenza tra il tasso agevolato al quale vengono emessi i titoli da parte della CE, e quello che avrebbe ottenuto finanziandosi sul mercato in maniera autonoma. Sulla questione BORDIGNON M., *La crisi pandemica e il futuro delle istituzioni europee* in Osservatorio Monetario n. 2/2020 espone le differenze di finanziamento delle risorse degli strumenti messi in campo dall'Europa contro la pandemia

⁶⁴ Per i dati relativi ai paesi che hanno fatto richiesta e ai fondi erogati si rimanda alla consultazione di: SURE, *The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency* (ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en); si veda inoltre VILAFRANCA A., *L'accordo europeo ai raggi X tra MES, SURE e BEI* in Istituto per gli Studi di Politica Internazionale 2020

Come previsto dall'art 1, del regolamento dello Sure, questo avrà durata temporanea, che terminerà presumibilmente al termine dell'emergenza sanitaria: i numeri relativi alla domanda e all'erogazione dei fondi,⁶⁵ hanno dimostrato il grandissimo beneficio apportato dal meccanismo. A titolo esemplificativo si vuole dimostrare tale beneficio, in termini di finanziamento, prendendo in considerazione il vantaggio ottenuto dall'Italia, paragonando il rendimento dei BTP italiani decennali, con il tasso di rendimento delle obbligazioni sociali di uguale scadenza, emesse dalla Commissione: con riferimento al tasso delle obbligazioni dello SURE del 28 ottobre, esse venivano negoziate sul mercato ad un tasso pari al -0,24%, mentre i BTP Italiani, a quella data, avevano un tasso sul mercato dello 0,76%⁶⁶: ciò significa che per il solo fatto di avere aderito al prestito, per l'Italia, ha generato un notevole risparmio di tassi e di spesa: questo a sottolineare, come l'utilità del merito creditizio, degli organi europei, è una fonte essenziale di garanzia che aiuta gran parte degli Stati: ora più che mai è necessario che, sia unilateralmente gli Stati, sia gli organismi sovranazionali europei, garantiscano e programmino questo tipo di meccanismi per renderli a carattere permanente, così da rendere meno oneroso il ricorso al mercato da parte dei Paesi.

L'auspicio è anche quello di concentrarsi, come per lo Sure, al ricorso e all'emissione di titoli da parte dell'Europa: questo è fondamentale per minimizzare costi sociali, quali aumento della tassazione dei governi nazionali, per il finanziamento della spesa pubblica, in modo da aprire seriamente un discorso serio e articolato per una comunità integrata anche nel lato fiscale.

⁶⁵ Si noti che la domanda delle prime due tranches di titoli emesse, di durata decennale e ventennale ha superato di oltre 13 volte l'offerta per richieste di importo pari a 233 miliardi, venendo negoziate a 17 miliardi; in particolare l'obbligazione decennale ha un tasso negativo pari a -0,24% mentre il tasso di rendimento del titolo ventennale si attesta allo 0,13%; si veda in merito: BAGLIONI A., *Arrivano gli Eurobond e hanno un carattere sociale 2020*, in lavoce.info

⁶⁶ Dato consultabile su ilSole24ore.com

2.1.4 Next Generation Eu

Come anticipato, il Consiglio europeo svoltosi a metà luglio 2020, sarà sicuramente destinato a rimanere alla storia, visto che, a seguito di questo, venne raggiunto, un accordo importantissimo ai fini della ripresa economica europea *post* pandemica: l'introduzione del Next Generation EU (NG-EU), collegato al bilancio europeo per i prossimi sette anni (2021-2027)⁶⁷. Esso va a fornire un'ampia gamma di misure di stimolo, per la ripresa economica europea: si è andati oltre un'apparente paralisi, circa il dibattito sulle modalità e l'assegnazione dei fondi, che in un primo momento aveva fatto vacillare il ricorso al coordinamento unitario, ed al ricorso di uno strumento comune. Questo stallo iniziale, è stato dovuto, a causa della decisione riguardo l'ammontare totale dei fondi da apportare per il finanziamento di questo strumento: si è discusso sulla dotazione di finanziamenti del NG-EU, ripartita tra prestiti (*loans*) e risorse finanziate a fondo perduto (*grants*). La vera novità, sopra ogni più ottimistica aspettativa, è stata la decisione finale, che prevede l'apporto di risorse per un ammontare senza precedenti, pari a circa 750 miliardi di euro per il programma NG-EU, ripartiti in 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi a fondo perduto⁶⁸. Altra novità rilevante, riguarda il mezzo collegato per il reperimento di tale importo complessivo di 750 miliardi: questo avverrà tramite il bilancio europeo, sfruttando la possibilità di finanziamento dell'Unione tramite l'emissione di titoli, aprendo alla condivisione di un debito comune europeo.

Inoltre, in relazione all'ammontare finanziato sotto forma di prestito, si prevede che esso verrà restituito direttamente dai Paesi che ne richiederanno l'utilizzo, ad un tasso agevolato⁶⁹, che rispecchia il maggiore merito di credito dell'Unione; mentre la parte di finanziamenti erogati a fondo perduto, verranno rimborsati dall'Europa, attraverso l'emissione di titoli: per il loro rimborso a scadenza, è previsto l'apporto di maggiori oneri di spesa⁷⁰, mediante il ricorso ad un sostanziale incremento riguardo i contributi richiesti ai

⁶⁷ Si fa riferimento al Quadro finanziario pluriennale (QPL) 2021-2027 visionabile in forma estesa su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9970-2020-INIT/it/pdf>

⁶⁸ Fonte: Sito ufficiale della Commissione Europea, visionabile su: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it

⁶⁹ Derivante dalla differenza con il tasso di finanziamento ottenuto da uno Stato che avrebbe attuato il ricorso al finanziamento dei fondi in forma autonoma

⁷⁰ Per un approfondimento sul finanziamento attraverso il bilancio Ue si rimanda alla Documentazione per le Commissioni Attività dell'Unione Europea, "Principale iniziative dell'Unione Europea per fronteggiare l'impatto economico sociale della pandemia Covid-19"

Paesi membri, che specificatamente andranno a riguardare: contributi nazionali legati all'utilizzo della plastica in base alla quantità di rifiuti non riciclabili; l'introduzione di una "carbon tax" sull'inquinamento per disincentivarne l'utilizzo nei processi produttivi da parte delle imprese, ed infine, una tassazione digitale, la cosiddetta "digital tax", richiesta alle imprese multinazionali e condivisa a livello globale⁷¹.

Il *Next Generation EU* è il pretesto per aiutare finanziariamente gli Stati a seguito dell'emergenza sanitaria e, al contempo, porre le fondamenta per far sì che vengano compiute alcune riforme coordinate a livello europeo che erano attese da parecchio tempo: due tra tutte la transizione verso un'economia "green", incentrata sulla sostenibilità e sulla protezione dell'ambiente e del territorio, e un'accelerazione sul fronte della digitalizzazione dei servizi⁷².

È previsto che i fondi stanziati per il NG-EU saranno erogati su 7 programmi di spesa distinti⁷³, che dovranno essere indirizzati a spese per investimenti e, per la realizzazione, di riforme sui settori strategici: sanitario, istruzione e ricerca, innovazione, sviluppo digitale ed inclusione sociale⁷⁴.

⁷¹ I prestiti a fondo perduto dovranno essere rimborsati in una finestra temporale compresa tra il 2026 e il 2058, i primi passi per l'apporto di elementi contributivi sono già tangibili come si può constatare dalla risoluzione della Commissione ambiente del Parlamento Europeo che è stata approvata a larga maggioranza (58 voti a favore e 8 contrari) e prevede una tassa sulle emissioni inquinanti al fine di raggiungere l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050. È consultabile su: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210201IPR96812/carbon-levy-on-eu-imports-needed-to-raise-global-climate-ambition

⁷² Cfr. BUTI M., MESSORI *Next Generation Ue: una guida ragionata*, Luiss School of European Political Economy, working paper n.2/2021

⁷³ I fondi per il finanziamento del NG-EU saranno erogati per il finanziamento di sette programmi distinti: Dispositivo per la ripresa e la resilienza: 672,5 miliardi di euro; REACT-EU: 47,5 miliardi di euro per le politiche di coesione europee; Orizzonte Europa: 5 miliardi di euro per la ricerca scientifica e l'innovazione; InvestEU: 5,6 miliardi di euro per la creazione di un fondo europeo di investimenti in settori strategici; Sviluppo rurale: 7,5 miliardi di euro per incrementare la politica agricola comune europea; Fondo per una transizione giusta: 10 miliardi di euro per la riduzione dei combustibili fossili nei processi produttivi; RescEU: 1,9 miliardi di euro per la creazione di un meccanismo di protezione civile europeo, per approfondimenti riguardo la struttura dei finanziamenti ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it si rimanda inoltre, per un approfondimento della struttura finanziaria del NG-EU, alla lettura di MERLER S., "Next generation, chi ci guadagna e chi ci perde" 2020, in lavoce.info

⁷⁴ Si segnala, per un approfondimento di come spendere al meglio le risorse del NG-EU la lettura di BOITANI A., TAMBORINI R., "Recovery Fund: come usarlo bene" 2020, in Osservatorio Monetario n.2/2020 e VERWEY M., LANGEDIJK *Next generation EU: a recovery plan for Europe in VOX EU* (voxeu.org/article/next-generation-eu-recovery-plan-europe)

Per richiedere l'utilizzo di tali fondi gli Stati Membri dovranno redigere dei "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) in cui dovranno essere indicati: i programmi di riforma nazionali che andranno a incrementare gli investimenti pubblici dei prossimi anni, necessari, per promuovere l'obiettivo concordato di: "Promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati Membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo la transizione verde e digitale"⁷⁵. I PNRR dovranno essere presentati entro fine aprile 2021, prevedendo un piano di riforme e investimenti pubblici, per il periodo compreso tra il 2021 e il 2023: il totale di finanziamento, corrisposto sotto forma di prestito, non può eccedere il 6,8% del PIL dello Stato membro richiedente; mentre l'ammontare di risorse a fondo perduto disponibili per ciascuno Stato sarà calcolato in due parti, pari al 70% e al 30% dell'importo totale:

- La parte di risorse pari al 70% dovrà essere utilizzata tra il 2021 e il 2022 e l'ammontare complessivo viene calcolato sulla base di parametri che tengono in considerazione alcune variabili macroeconomiche: PIL pro capite, popolazione totale e tasso di disoccupazione
- Il restante ammontare di risorse pari al 30% deve essere utilizzato entro la fine del 2023 e sarà calcolato, prendendo come variabili di riferimento, la perdita registrata in relazione al PIL reale del 2020 e della perdita cumulativa del PIL reale per l'intervallo 2020-2021⁷⁶

Una volta inviati i Piani, spetterà la valutazione alla CE, sulla base di alcuni criteri, che siano funzionali al raggiungimento del precedente obiettivo generale illustrato. Successivamente i piani saranno approvati da parte del Consiglio, secondo lo schema di voto della *maggioranza qualificata*; in ogni caso, rimane ferma la possibilità della

⁷⁵ Come previsto dal documento del Senato e della Camera riguardante *Principali strumenti dell'Unione europea per fronteggiare l'impatto economico-sociale della pandemia*, nella sezione "Disposizioni per la ripresa e per la resilienza"

⁷⁶ Dati e percentuali sono stati reperiti sul documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri concernente "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" linee guida, Dipartimento per le politiche Europee – Ufficio Coordinamento delle politiche europee, visionabile su: www.politicheeuropee.gov.it/media/5345/linee-guida-pnrr.pdf

Commissione, di far valutare i suddetti piani, al Comitato economico finanziario⁷⁷, per avere eventuali pareri e valutazioni.

Questo accordo, nella sua interezza, risulta essere uno dei passi più grandi fatti dall'Europa negli ultimi anni: oltre ad andare incontro all'apporto di aiuti economici per i Paesi più colpiti e più penalizzati dalla recessione pandemica, questo strumento accelera indubbiamente il processo integrativo, in relazione alla modalità di emissione di debito comune, mediante il bilancio UE che, per l'ammontare di fondi, e vista la sua composizione, apre le porte ad una discussione volta alla creazione di un "bilancio federale": come sottolineato, nel discorso di insediamento, dal Primo Ministro italiano Mario Draghi: "Sostenere questo governo significa condividere l'irreversibilità della scelta dell'euro, significa condividere le prospettive di un'Unione europea *sempre più integrata* che approderà a un bilancio pubblico comune capace di sostenere i Paesi nei periodi di recessione"⁷⁸.

2.2 Il Ruolo Della BCE Nell'affrontare La Crisi

Di notevole importanza, oltre il ruolo giocato dalla Commissione, sono stati gli interventi apportati dalla Banca Centrale Europea, per affrontare gli effetti avversi, provenienti dalla crisi: in particolare questi interventi sono stati essenziali per la tenuta del sistema finanziario, ed hanno al contempo reso possibile, agli Stati aderenti all'Unione Monetaria, la possibilità di effettuare significativi scostamenti di bilancio, per supportare il tessuto sociale e produttivo, a tassi di interesse contenuti, viste le mosse di politica monetaria espansive apportate dalla BCE. I due interventi di rilievo, per il supporto della politica monetaria, sono stati la continuità del ricorso a strumenti di politica monetaria non convenzionali: sia mediante il rafforzamento del *Quantitative Easing*, che l'apertura di una linea apposita di interventi: la *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), resa necessaria visto l'intensificarsi della crisi sanitaria. Questi due interventi hanno determinato una consistente espansione monetaria, tramite l'acquisto di attività finanziarie sul mercato secondario⁷⁹, tra cui ingenti somme di titoli di debito pubblico degli Stati. Nell'effettuare

⁷⁷ Tale comitato è un organo consultivo che risulta essere composto da tecnici specializzati e dai Ministri dell'economia e finanze dei governi nazionali i cui ruoli e prerogative sono illustrate dall'art. 134 del Trattato sul funzionamento dell'UE

⁷⁸ Discorso visionabile per intero sul sito: www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225 (17 febbraio 2021)

⁷⁹ Si intende un mercato dove sono negoziati strumenti finanziari già in circolazione

tale operazione di acquisto titoli di Stato, la BCE è stata una garanzia, considerato che ha reso più agevole il finanziamento sul mercato, per gli Stati dell'Eurozona, al fine di fronteggiare le discrasie provenienti dalla crisi sanitaria. Al contempo, la BCE, ha evitato che ad acquistare sul mercato quei titoli fossero soggetti privati, aventi finalità speculative, che potessero generare volatilità sui tassi rendendo, di conseguenza, più oneroso il finanziamento sul mercato per i Paesi: l'azione della Banca Centrale ha, perciò, fornito un aiuto ulteriore alle casse degli Stati in un momento molto delicato.

Vero è che la BCE, da parecchio tempo, è orientata a politiche monetarie espansive, per stimolare l'economia, e riportare il tasso d'inflazione sulla soglia del 2%⁸⁰: il *quantitative easing* è attivo già dal 2015, e i tassi di rifinanziamento marginale e di deposito⁸¹ sono, da ormai quasi un decennio, intorno allo zero o su livelli negativi⁸²: questo tipo di operazioni di politica monetaria risultano pertanto altamente consolidate e, nel contesto pandemico, si sono rivelate di cruciale importanza.

2.2.1 Il Potenziamento Del Quantitative Easing

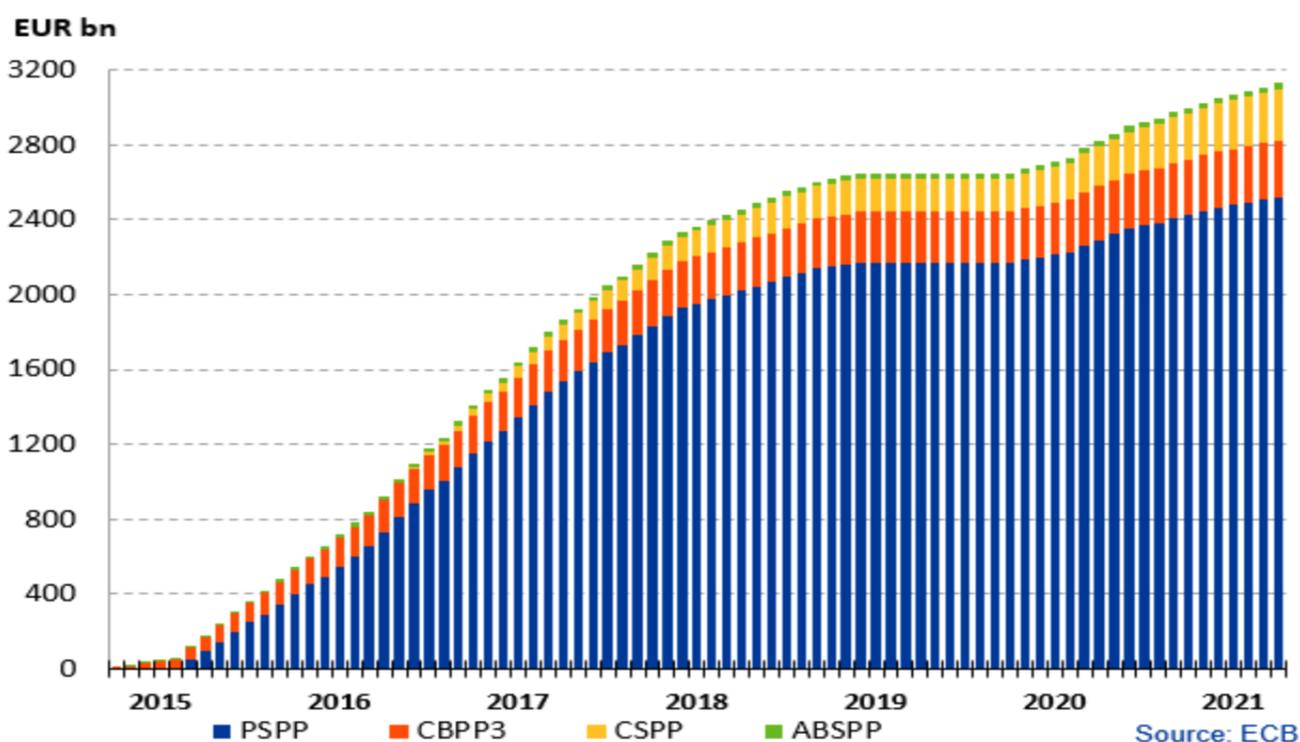
La prima misura di politica monetaria, a contrasto dell'ondata pandemica, si ebbe a seguito del Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea del 12 maggio 2020, dopo cui, Christine Lagarde annunciò l'ampiamiento del Quantitative easing (QE) per ulteriori acquisti netti aggiuntivi, pari a circa 120 miliardi di euro.

⁸⁰ Come sancito dall'art.127 paragrafo 1 del TFUE: "L'obiettivo principale del Sistema europeo delle banche centrali, in appresso denominato 'SEBC', è il mantenimento della stabilità dei prezzi"

⁸¹ Le principali operazioni di politica monetaria, da parte della BCE, avvengono fissando questi tassi, in particolare i principali strumenti di politica monetaria sono di tre tipi: variazioni dei tassi ufficiali con le quali la Banca Centrale stabilisce le condizioni di ricorso al credito del mercato interbancario, operazioni di mercato aperto attraverso cui si modifica la base monetaria e la manovra dei coefficienti di riserva obbligatoria. Per un approfondimento della politica monetaria e sulla sua trasmissione nell'economia si rimanda a DI GIORGIO G., "Economia e politica monetaria" Cedam Sesta edizione

⁸² Attualmente il tasso di rifinanziamento marginale si attesta allo 0,25% mentre il tasso di interesse sui depositi è a -0,50%. Tali valori sono consultabili sul sito della Banca Centrale Europea.

Il programma di acquisto di titoli, su cui si basa l’attuazione del QE, prende il nome di *Asset Purchase Programme* (APP): esso consiste nell’acquistare titoli, sia pubblici che privati, ripartiti in una serie di differenti programmi di acquisto: il programma di acquisto per il settore societario (CSPP) il programma di acquisto per il settore pubblico (PSPP) (che risulta essere il più consistente in termini di risorse), il programma di acquisto di titoli garantiti da attività (ABSPP) ed il programma di acquisto di titoli garantiti (CBPP3)⁸³.



FONTE: Sito online Banca Centrale Europea

Come si può constatare dal grafico, che illustra gli acquisti cumulati relativi all’*Asset Purchase Programme*, tale programma dalla sua nascita, nel 2015, fino ad aprile 2021, ha fatto sì, che per la sua attuazione, la BCE abbia apportato un ingente mole di capitale pari a circa 3128 miliardi di euro⁸⁴. Altro dato di fondamentale rilevanza è che il programma di

⁸³ Per approfondimenti riguardo i programmi relativi alla politica monetaria si segnala la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* dell’UE, 9 marzo 2020 visionabile online su: www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01177995.pdf; anche BRUNI F., *Ripresa economica: le misure dell’UE* in Istituto per gli studi di politica internazionale 2020

⁸⁴ Dato che è visionabile sul sito della Banca Centrale Europea, nella sezione “*Asset purchase programmes*”

titoli pubblici (PSPP), risulta quello in cui la Banca Centrale Europea ha effettuato il maggior numero di acquisti: questo sottolinea, come negli ultimi anni, il maggiore acquirente dei titoli pubblici, dei paesi aderenti all'euro, è stata la BCE, la quale continuerà il suddetto programma almeno fino al 2022, in modo tale da spingere l'inflazione su un livello considerato accettabile, con lo scopo di uscire dalla situazione attuale della "trappola della liquidità"⁸⁵, generatasi negli ultimi anni: questo fenomeno comporta che i tassi a breve scadenza sono vicini o prossimi allo zero, causando un'incapacità di azione, da parte della Banca Centrale, ad utilizzare al meglio i propri strumenti di politica monetaria.

2.2.2 Il *Pandemic Emergency Purchase Programme*

L'intervento più consistente, necessario a seguito dell'intensificarsi della crisi pandemica, ci fu tramite l'apertura di un programma *ad hoc* per le circostanze eccezionali che si stavano manifestando: è in questo scenario che si colloca il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)⁸⁶, che risulta essere un programma temporaneo, che si estinguerà presumibilmente entro il termine dell'emergenza pandemica. Il programma è finalizzato all'acquisto di titoli finanziari, sia pubblici che privati, per un importo iniziale di 750 miliardi di euro, che è arrivato, complice l'aggravarsi della pandemia e la forte contrazione dei principali parametri macroeconomici, ad attestarsi intorno ai 1850 miliardi di euro. Il PEPP per la sua dotazione risulta essere il principale strumento di contrasto messo in campo dalla BCE e la finalità di tale strumento di politica monetaria risulta quella di fornire liquidità all'interno delle economie dell'Eurozona.

Una delle novità più rilevanti è, che il PEPP, introduce delle deviazioni rispetto al principio della *capital key*, secondo cui gli acquisti di titoli finanziari devono essere ripartiti⁸⁷, per

⁸⁵ Si rimanda per un approfondimento del tema specifico e riguardo la situazione singolare di stagnazione delle economie che richiede interventi specifici alle Banche Centrali a MANKIWI N.G., TAYLOR M.P, *Macroeconomia* sesta edizione, Zanichelli

⁸⁶ Il documento con cui il Consiglio direttivo ha introdotto il PEPP reperibile sul sito di Banca d'Italia: www.bancaditalia.it/media/bcecomunicati/documenti/2020/20200318_ECB_PEPP-IT.pdf

⁸⁷ Si precisa che il principio della *capital key* non è stato eliminato, esso rimane come variabile di riferimento per l'acquisto di titoli, tuttavia è prevista una maggiore flessibilità anche in luce di valutazioni di paesi che versano in maggiori condizioni di sofferenza

Paese, in proporzione dell'ammontare di capitale sociale detenuto da ogni Stato in BCE: con l'introduzione di questo strumento, si ammette una deviazione da questo parametro, in relazione a valutazioni che possono comportare azioni di politica monetaria più incentrate verso gli Stati che sono stati più colpiti dalla crisi e che richiedono, conseguentemente, un intervento specifico maggiore⁸⁸.

Inoltre, è previsto dal PEPP un ulteriore aumento dei programmi di obbligazioni societarie, al fine di dare un sostegno alle imprese e al comparto produttivo, che è stato quello risultato maggiormente in sofferenza. L'orientamento che si vuole apportare, è quello che vede un intervento coordinato tra l'azione della BCE e i singoli governi nazionali: la prima garantisce l'acquisto di titoli finanziari per alleviare il ricorso al debito, sia da parte degli Stati che delle imprese, indirizzando, in particolar modo, le politiche statali in un più consistente intervento nell'economia, anche attraverso una maggiore flessibilità nella circolazione del credito, provvedendo all'apporto di aiuti pubblici consistenti verso il settore bancario, attraverso l'apporto di garanzie statali sui prestiti⁸⁹: ciò consente una più facile circolazione di liquidità ed erogazione di prestiti all'interno del sistema economico. Di fondamentale importanza è il ruolo giocato dalle banche: in una situazione di grave recessione economica, le imprese necessitano di risorse nel breve periodo, per questo alle banche è richiesto di erogare prestiti, anche se comporta l'esposizione a posizioni maggiormente rischiose: per questo è necessario che gli Stati si facciano garanti del rimborso del prestito, verso gli istituti di credito: questo agevola un più intenso flusso di credito che è essenziale, in un contesto di crisi e grande incertezza⁹⁰.

⁸⁸ In particolare, come illustrato da BAGLIONI A., *La BCE tra interventi congiunturali e problemi istituzionali*, l'Italia è il paese che ha usufruito di maggiore flessibilità per l'acquisto di titoli: infatti la quota di titoli pubblici acquistati dalla BCE è superiore di oltre il 5% la sua capital key

⁸⁹ L'apporto da parte di uno Stato di una garanzia consente una più facile concessioni di prestiti da parte delle banche ai richiedenti: questo, in un momento di grande crisi e incertezza è fondamentale, per contrastare il fenomeno del *deleverage* sul punto si consulti G. CERRINA FERONI, G.F., FERRARI *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Giappichelli editore 2012

⁹⁰ Si rimanda alla lettura del seguente documento documento: PESCE C., *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in Associazione italiana studiosi di Diritto dell'unione europea. Inoltre in tema di erogazione del credito un altro aspetto da considerare risulta quello relativo al tema dei Non performing Loans (crediti deteriorati) che in questo contesto pandemico ha richiesto una loro rivalutazione, aprendo un ampio dibattito sul rischio di credito che si potrà generare, a seguito della crisi, nei prossimi anni: si consiglia la lettura della relazione del Parlamento europeo: KASINGER J., KRAHEN J., ONGENA S., PELLIZON L., SHMELLING M., WAHREMBURG M., *Non-performing-Loans New risks and policies? March* 2021

L'azione di politica monetaria da parte della BCE, da sicuramente un sostegno immenso agli Stati, sia dal punto di vista delle entrate, che da quello del ricorso e alla tenuta del sistema finanziario; l'azione della BCE non potrà durare però illimitatamente: infatti questi programmi di politica monetaria non convenzionali, produrranno inevitabilmente un rialzo del tasso di inflazione nel medio periodo, con la conseguente chiusura del ciclo di misure espansive di politica monetaria: cruciale è per gli Stati, soprattutto per quelli caratterizzati da una mole di debito molto elevata, iniziare a discutere di politiche riguardo la messa a punto di piani di riduzioni del debito pubblico che, come è noto, grava in larga parte, sui giovani e sulle future generazioni.

2.3 Il Bilancio Europeo Come Condivisione Di Risorse

Risulta doveroso, tornare sul discorso di insediamento del primo ministro italiano Mario Draghi, focalizzandosi sul punto della necessità di creare, per i prossimi anni, un bilancio europeo comune che possa essere in grado di accentuare ed accelerare, il processo di integrazione europea stanziando, a livello comunitario, una cospicua quantità di risorse, per fare in modo, di rafforzare lo sviluppo dei paesi europei e di supportare questi in momenti di temporanea difficoltà economica.

Il processo di sviluppo del bilancio, ha subito nell'ultimo secolo diversi cambiamenti: se dalla sua nascita, la politica agricola risultava l'unica politica in comune, ad oggi i finanziamenti del bilancio comunitario riguardano molteplici ambiti specifici: la competitività legata alla crescita occupazionale e alla coesione sociale, la promozione al conseguimento della ricerca e crescita sostenibile. Si vuole conseguire uno sviluppo per mercato unico europeo, incentivando il progresso e l'innovazione dei settori strategici, che possano aumentare la competitività e il ruolo di *leader*, in riferimento al contesto economico mondiale, da parte dell'Unione.

Resta ferma la facoltà, da parte di ogni Stato, di redigere unilateralmente i propri bilanci nazionali, ed è rispetto a questi, che è affiancato il bilancio comunitario⁹¹, i cui fondi sono destinati all'attuazione di progetti e all'apporto di strumenti comuni con la finalità di creare, mediante il suo finanziamento, esternalità positive per l'intera comunità.

Dopo molti anni di discussioni riguardo l'entità e le modalità di finanziamento, la crisi pandemica ha accelerato questo processo portando all'approvazione di un bilancio aventi una quantità di risorse stanziata senza precedenti, e presupponendosi ambiziosi obiettivi per il prossimo settennio.

2.3.1 Il Finanziamento Del Bilancio Europeo Da Parte Degli Stati Membri

Prima di procedere ad illustrare del bilancio appena approvato dal Consiglio europeo, merita un'analisi la modalità di formulazione e il finanziamento da parte degli Stati Membri di tale strumento.

Il bilancio dell'UE si compone, per la maggior parte delle sue sezioni, di voci di spesa relative a investimenti di media-lunga durata: per questo, il periodo a cui esso fa riferimento, è di un intervallo temporale che varia tra i cinque ed i sette anni. In particolare, il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), è un documento che indica gli importi massimi (massimali) che possono andare a finanziare ciascuna voce di spesa, ed ha la finalità di fissare le somme complessive per coprire le spese che l'UE dovrà effettuare: come stabilito dall'art. 310 paragrafo 1, le entrate e le spese devono essere in pareggio e non sono pertanto ammessi disavanzi di bilancio.

Per la redazione del bilancio comunitario, come previsto dal trattato di Lisbona e dall'articolo 314 del TFUE, si prevede, un ruolo di primaria importanza, per il Parlamento

⁹¹ Come previsto dall'articolo 121 TFUE articolo 1: "Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e la coordinano nell'ambito del Consiglio". È per questo previsto che gli SM possano redigere bilanci nazionali, ma questi sono considerati di rilevanza comune, europea visto che le scelte dei singoli influenzano l'intera area europea; per un approfondimento del binomio tra bilancio europeo e nazionale si rimanda alla lettura di CARUSO C., "Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerario di una comparazione" 2015, in forum costituzionale

europeo: a differenza del funzionamento degli altri strumenti europei che riducono questo organo ad assumere funzionalità limitate, per quanto concerne il bilancio europeo, il Parlamento, congiuntamente con il Consiglio, definisce gli orientamenti generali riguardanti i punti fondamentali su cui strutturarli e ne approva la sua versione definitiva. Inizialmente alla CE è dato il compito di proporre un progetto di bilancio, che successivamente è approvato sia dai singoli SM in sede di Consiglio europeo, sia dal Parlamento, che esprime un giudizio sul documento preliminare di bilancio⁹². Successivamente si apre la fase di discussione del documento provvisorio, tra Parlamento e Consiglio: è qui prevista l'istituzione di un Comitato di conciliazione⁹³, nel caso vi siano divergenze tra Consiglio e Parlamento: esso è composto da un certo numero di rappresentanti del Consiglio, e da un numero equivalente di membri, a rappresentanza del Parlamento; il Comitato ha tempo due settimane per raggiungere una decisione univoca riguardo il progetto di bilancio⁹⁴ che, nella sua forma finale, è presentato dal Presidente del Parlamento.

Per quanto concerne l'ambito relativo al finanziamento del QFP, si prevede che le risorse siano reperite tramite differenti modalità: una parte proveniente dai dazi doganali riferiti alle importazioni posti sui paesi *extra-Ue*, una percentuale proveniente dall'imposta indiretta sul valore aggiunto, che è riscossa autonomamente dagli Stati Membri, ed infine, una parte di risorse proveniente dal reddito nazionale lordo⁹⁵ degli SM. In relazione

⁹² Sulle regole che si applicano per la redazione del bilancio UE: Regolamento (UE) n.966/2012 e l'art. 314 TFUE paragrafi da 1 a 8

⁹³ Come previsto dall'art. 294 paragrafo 10 TFUE, questo organo fa riferimento ad una procedura di codecisione tra Parlamento e Consiglio al fine di trovare una mediazione comune, per ulteriori approfondimenti circa la procedura legislativa di costituzione del bilancio dell'UE si veda F. BASSINI "*Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*" in Astrid online

⁹⁴ Risulta fondamentale l'ampliamento dei poteri concessi al Parlamento in ottica di formulazione del bilancio: infatti le decisioni di politiche di bilancio impattano fortemente sulla popolazione europea, il Parlamento è espressione della volontà popolare, e risulta per questo essenziali che le decisioni riguardo la costruzione delle voci di bilancio sia maggiormente lasciata alla parte "politica" piuttosto che a quella tecnica. Sul tema si consulti CALATOZZO R., "*La procedura di bilancio*" Parlamento europeo fascicolo 03/2021

⁹⁵ Per reddito nazionale lordo si intende, secondo la definizione fornita dall'ISTAT: "Il totale dei redditi primari percepibili dalle unità istituzionali residenti: redditi da lavoro dipendente, imposte sulla produzione e sulle importazioni al netto dei contributi, redditi da capitale. Si calcola sommando al PIL i redditi da lavoro dipendente nonché i redditi da capitale ed impresa ricevuti dal resto del mondo e sottraendo i flussi versati al resto del mondo.

In particolare per LE due ultime voci di finanziamento (RDL, IVA) il presupposto giuridico alla base è quello del principio di solidarietà nell'ottica che ogni Stato deve concorrere al finanziamento in base alla propria capacità contributiva di pagamento evitando che questo

all'ultimo bilancio approvato si prevede inoltre che siano introdotte delle risorse supplementari da aggiungere che riguardano specificatamente, come previsto dalla CE: tassazione sull'emissione di carbonio, imposta digitale e ulteriori risorse provenienti dalla tassazione delle multinazionali che traggono benefici dalla loro operatività nel mercato unico europeo⁹⁶

L'aspetto da sottolineare è la gestione del bilancio: essa è tripartita tra la Commissione che svolge la gestione diretta del bilancio, la gestione concorrente che vede la gestione della spesa del bilancio da parte degli Stati Membri e la gestione indiretta fatta da organizzazioni internazionali ed agenzie decentrate. Il peso più rilevante, che racchiude la gestione dell'80%⁹⁷ dei finanziamenti, è affidata agli SM, mediante la gestione concorrente: questi fondi, su richiesta alla Commissione, sono erogati ai Paesi richiedenti che provvedono ad utilizzarli tramite i ministeri competenti al fine di compiere gli interventi, ritenuti necessari, attraverso l'utilizzo di fondi europei.

Singolare, per la struttura dell'Unione, è il fatto che pur non avendo capacità fiscale propria, visto che essa, a differenza delle politiche monetarie, appartiene ai singoli Stati Membri, l'Unione è dotata di un proprio bilancio che, per i prossimi sette anni, è fornito di una quantità di risorse così elevata, che necessariamente dovrà aprire alla discussione sul tema riguardante il completamento dell'integrazione fiscale europea, che vada, auspicabilmente, nella direzione di una struttura federale dell'Unione⁹⁸, come auspicato dai Padri fondatori nel Manifesto di Ventotene, con l'obiettivo di portare alla luce gli "Stati Uniti d'Europa".

apporto finanziario si traduca in un onere non sostenibile per uno Stato, che comprometta la propria stabilità

⁹⁶ Come dichiarato dal Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, il tema da affrontare riguarda la tassazione delle multinazionali: "Che consenta di far pagare le tasse non dove queste grandissime imprese hanno la sede del proprio quartiere generale ma dove sviluppano la propria attività, la cosa che va superata, perché è completamente anacronistica, l'idea che una grandissima multinazionale paga le tasse dove ha stabilito il proprio quartier generale, magari casualmente perché in quel Paese c'è una tassazione molto bassa [...] Bisogna che le tasse si paghino ormai, non dove si ha la sede fisica ma dove si sviluppa la propria attività" Fonte: ilSole24ore.com

⁹⁷ Il 18% dei fondi del bilancio è affidato alla gestione diretta, il 74% alla gestione corrente e l'8% per la gestione indiretta. Fonte: Commissione europea, Il bilancio dell'UE in sintesi, maggio 2019

⁹⁸ Sul tema PERRISSICH R., *Why the UE needs a common foreign policy (and what it would take to have one)* in Luiss School of European Political Economy Policy Brief 3/2021

2.3.2 Analisi Del “Multiannual Financial Framework” Per Il 2021-2027

Il QFP 2021-2027 risulta essere, in termini di risorse apportate, il più consistente nella storia dell’Unione Europea, per un importo pari a 1074,3 miliardi di euro⁹⁹, ma se considerato anche il piano NG-EU, l’Unione, per i prossimi sette anni, sarà dotata di risorse pari a circa 1800 miliardi di euro. L’entità di questa somma è dovuta, più che a decisione da parte di singoli, alla scossa data dalla crisi pandemica, che ha richiesto un’accelerazione sia dal punto di vista di un apporto quantitativo maggiore di risorse, ma anche a quello relativo alla capacità di saper prendere decisioni dirompenti in tempi rapidi. La novità, come detto, è che vi è un aumento delle risorse disponibili visto che, al bilancio europeo 2021-2027, è affiancato il piano relativo al *Next generation EU* che raccoglierà i fondi sui mercati finanziari, andando a destinare le risorse su piani di spesa che consentano la ripresa sociale ed economica.

Dal documento del bilancio approvato¹⁰⁰, si può osservare che le principali voci di spesa finanziate vertono su molteplici ambiti: si ha un incremento e lo sviluppo del mercato unico, focalizzandosi sull’innovazione digitale e la ricerca, per un importo pari a 132,781 miliardi che, se sommato ai fondi stanziati per il medesimo programma per il NG-EU, vede arrivare il totale a 143,38. Inoltre, sono previsti 377,76 miliardi, per il programma di Coesione, resistenza e valori che fa riferimento allo sviluppo della coesione sociale, da sostenere attraverso investimenti nelle riforme a livello dei singoli SM e allo sviluppo territoriale, per un importo totale di 1099,7 miliardi, provenienti per larga parte, 721,900 miliardi, dal programma NG-EU. Inoltre è prevista l’attuazione del programma “Ambiente e risorse naturali”, a cui sono state assegnati complessivamente, risorse pari a 356,36 miliardi: si vogliono promuovere le politiche sul clima per avviare il processo relativo al *Green Deal* europeo, per la riduzione delle emissioni, in relazione al raggiungimento della neutralità climatica, e riconversione produttiva sostenibile.

⁹⁹ Il QFP è stato approvato il 17 novembre 2020 mediante il fascicolo 2018/0166 (APP) avente ad oggetto il Regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 visionabile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9970-2020-INIT/it/pdf>; per la visione del documento relativo alla struttura del piano di bilancio si rimanda a: www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf

¹⁰⁰ Il documento completo è visionabile sul sito: https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf

Da sottolineare, come nel suddetto QFP vengono inoltre previsti 22,67 miliardi riferiti alla voce “Migrazione e gestione delle frontiere”¹⁰¹: questo appare di fondamentale importanza, l’Europa riconosce la problematica, intensificatasi negli ultimi decenni, relativa al processo migratorio di migliaia di persone provenienti dal sud del Mediterraneo: ciò permette l’auspicio di un cambio di strategia, anche nell’affrontare la problematica migratoria, muovendosi unitariamente a livello europeo e non lasciando, la risoluzione del problema, a degli accordi multilaterali tra Stati, che come si è visto negli ultimi anni sono stati privi di efficacia¹⁰²; è infine previsto uno stanziamento di 13,18 miliardi per il settore della difesa dei confini europei che getta le basi per la costruzione di un comparto armato unico a livello europeo.

Risulta essenziale che questi fondi vengano spesi in modo efficiente da parte sia degli organi europei, ma soprattutto dagli Stati Membri: infatti, le riforme che essi sono chiamati a conseguire nei prossimi anni, saranno funzionali alla crescita connessa dal punto di vista economico, ma anche di quella integrativa riguardo la costruzione di un progetto europeo forte per i prossimi anni: se da questa sfida non saranno conseguiti i risultati attesi, in termini di riforme ed attuazione dei progetti e misure richieste, sarà molto difficile che nei prossimi anni la strada di coesione e apertura di programmi, che richiedono la condivisione di risorse, sia replicata. È per questo necessario, che ogni Paese, deve ragionare in ottica di conseguire risultati che giovino l’intera comunità, evitando di effettuare valutazioni meramente opportunistiche visto che, come si è detto, conseguire risultati per un tornaconto di interessi di parte non giova né all’Unione nel suo complesso ma neanche, nel lungo periodo, ai singoli Paesi.

¹⁰¹ Le voci di spesa principali del bilancio dell’UE sono complessivamente sette: 1) Mercato unico, innovazione e agenda digitale: 143 miliardi complessivi (132,8 provenienti dal bilancio 10,6 dal NG-EU) 2) Coesione resistenza e valori 1099,7 miliardi (377,76 provenienti dal bilancio 721,9 dal NG-EU) 3) Risorse naturali e ambiente 373,87 miliardi di risorse complessive (356,37 provenienti dal bilancio 17,5 dal programma NG-EU) 4) Migrazione e gestione delle frontiere 22,67 miliardi totali dal bilancio UE 5) Sicurezza e difesa 13,18 miliardi stanziati in totale provenienti dal bilancio UE 6) Vicinato e resto del mondo 98,41 miliardi totali provenienti dal bilancio comunitario 7) Pubblica amministrazione europea 73,10 miliardi proveniente dal bilancio UE

¹⁰² Per un’analisi sia di carattere storico a livello di scelte europee e di azioni per contenere il fenomeno migratorio, sia per tracciare delle soluzioni che l’Europa dovrebbe adottare si rimanda alla lettura di SABATINO M., *L’Unione Europea e il fenomeno dell’immigrazione: scenario attuale e prospettive* Università Enna

CAPITOLO III

L'EUROPA DEL FUTURO

3. La Cessione Di Sovranità

La crisi sanitaria ha messo in luce una ridefinizione degli orientamenti prioritari su cui è basato il progetto europeo: è oramai pacifico affermare che l'azione singola degli Stati è inefficiente nell'affrontare situazioni di grave recessione economica ed, in generale, la gestione di situazioni geopolitiche che, vista la grande spinta fornita dalla globalizzazione, richiedono un intervento coordinato e coeso che solo un impianto strutturato ed autorevole come quello europeo, può fornire agli occhi degli altri *competitors* stranieri. Sicuramente il contesto socio economico dei prossimi anni richiederà, da parte di ciascuno Stato, un grande sforzo per far sì che si esca da un periodo di grave perdite economiche, evitando di portarsi dietro delle ferite che potrebbero generare instabilità e conflitti.

La crisi, ha inoltre rilevato, come sia essenziale che la macchina pubblica sia pronta ad intervenire, per drenare periodi di crisi: è essenziale farsi trovare preparati, avendo dei piani di lungo periodo e rimarcando la centralizzazione del processo decisionale che è di fondamentale importanza, per fare in modo che le azioni da intraprendere avvengano in tempi rapidi, senza particolari intoppi, provvedendo ad essere pronti a contingentare eventuali eventi esogeni che si ripetono in maniera pro-ciclica.

La crisi sanitaria dovuta al Covid-19, è stata la causa che ha fatto assumere la consapevolezza, agli occhi dell'opinione pubblica, che senza un'Europa forte, dotata di proprie prerogative funzionali e regolamentari, per i singoli Stati, risulta assai complicato muoversi in maniera autonoma. Su questo punto risultano attuali le parole di uno dei padri fondatori dell'Unione Europea, Jean Monnet secondo cui: "L'Europa si farà attraverso le crisi, e sarà costituita dalla sommatoria delle soluzioni che saranno date a queste crisi"¹⁰³, queste parole trovano fondamento sul pregio che ha comunità europea, nel senso di portare

¹⁰³ Su queste dichiarazioni si veda l'interessante articolo: "L'Europa si farà nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni apportate a queste crisi" su ilRiformista.it

i maggiori risultati in situazioni critiche, che richiedono decisioni dirompenti: il continente europeo ha infatti dimostrato di far emergere i principi di solidarietà ed unità in contesti avversi; la crisi sanitaria, ha mostrato, da questo punto di vista, un'accelerazione del processo integrativo, che in pochi avrebbero pronosticato: questa crisi ha funto da pretesto per fare in modo che la direzione che nei prossimi anni sarà data all'Europa, sia quella di sempre più una maggiore autonomia e forza decisionale: si dovrà inevitabilmente incentrare il dibattito pubblico, su un tema evitato per molti anni: la struttura che si intende dare all'Europa. L'asimmetria che contraddistingue l'Unione Europea è infatti quella di possedere una politica monetaria propria, facente capo alla BCE, mentre per quanto concerne le politiche fiscali, esse sono lasciate alla completa autonomia decisionale da parte degli Stati Membri: questo, molte delle volte, provoca degli squilibri interni tra i Paesi europei, generando dei veri e propri effetti di *dumping* fiscale¹⁰⁴ soprattutto nel settore imprenditoriale, portando alla decisione, da parte di alcune imprese, di spostare il proprio domicilio fiscale presso Paesi in cui vige una tassazione più bassa e contenuta. L'Unione Europea, è nata proprio con la finalità di creare un mercato unico, da cui i Paesi aderenti possano trarne beneficio: per questo è necessario superare tale sbilanciamento, per evitare che si creino competizioni interne tra Paesi, che, al contrario, dovrebbero far convergere i propri interessi. È necessario, pertanto, mettere in comune ed armonizzare anche il lato della politica fiscale, andando oltre il preconetto basato sull'idea che ciò vada a: “cedere l'identità ed il potere sovrano delle nazioni”. Nell'ultimo decennio, è stata portata avanti l'idea, secondo cui, le decisioni comunitarie siano imposte agli Stati: “Si è fatto in questo modo perché ce lo ha chiesto l'Europa”, è stata una delle frasi ricorrenti, usata da alcuni politici, per giustificare al loro elettorato delle scelte, evidentemente non particolarmente popolari: ciò da l'idea che l'Unione Europea sia un complesso meccanismo burocratico, quasi astratto agli occhi del cittadino: questa visione, distorta, non tiene in considerazione che gli organismi esecutivi europei sono frutto di decisioni democratiche, prese da ogni Stato Membro che detiene *piena facoltà decisionale*; coloro che giustificano l'impossibilità di procedere al completamento della politica fiscale, a causa che questa toglierebbe facoltà decisionali ai singoli Stati, non tiene conto che la decisione su cui strutturare una politica fiscale, risulterebbe interamente in mano agli Stati, che invece di decidere singolarmente, si aprirebbero a una decisione, condivisa, con altri Paesi. Perseguire la strada di

¹⁰⁴ Si intende una minore percentuale rispetto le aliquote fiscali di un determinato Stato avente la finalità di attrarre soggetti esterni visto il minor carico fiscale rispetto gli altri Paesi

un'integrazione fiscale fornirebbe all'Europa una struttura chiara e concisa che genererebbe solamente maggiori benefici per i Paesi Membri.

3.1 Il Futuro Assetto Dell'Ue

Dopo l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, si ha avuto una fortissima accelerazione del processo integrativo europeo, anche in relazione dell'emissione di debito comune per finanziare i progetti legati al bilancio settennale, che, come si è sottolineato, avverrà tramite una maggiore tassazione sul lato del digitale e delle emissioni¹⁰⁵; il piano di sostegno per le economie europee da 750 miliardi, sommato al bilancio europeo, delinea che “siamo in presenza di un evento storico”¹⁰⁶ che inevitabilmente, nei prossimi anni, porterà a decisioni nuove, tali da portare elementi di assoluta novità all'interno dei meccanismi europei. L'intento di solidarietà davanti a una crisi di ampie dimensioni, ha portato a una virata, verso la decisione di perseguire un processo integrativo che possa promuovere la volontà di agire, contraddistinta da una visione coordinata e unita, per fronteggiare sia l'imminente ricostruzione, che si dovrà apportare, per sanare le ferite aperte lasciate dalla pandemia, sia la costruzione di un progetto futuro di Europa più coraggioso. Come scriveva l'illustre filosofo Immanuel Kant: “Tra gli Stati [...] deve necessariamente esserci una federazione di tipo particolare, che si può chiamare federazione di pace, che si differenzerebbe dal trattato di pace per il fatto che questo cerca di porre fine semplicemente a una guerra, mentre quella a tutte le guerre per sempre”¹⁰⁷. È proprio la struttura federale quella che sembra maggiormente avvicinarsi all'assetto dell'Unione Europea: infatti, la sua composizione, riflette “una sorta di

¹⁰⁵ Sul tema si veda l'articolo di DEVESA D. R., DE MEO S., FREUND D., “Dalla solidarietà finanziaria a un'Unione sociale e federale presente nel Giornale del movimento federalista Europeo, l'Unità europea n.1/2021

¹⁰⁶ Cit. CAPRIGLIONE F., *Covid-19 incertezze domestiche e speranze europee*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico dell'economia n. 4/2020

¹⁰⁷ Ci si riferisce al libro manifesto su cui poggiano i punti fondamentali del Manifesto di Ventotene del 1941, KANT I., *Per la pace perpetua*, si vedano in particolare pp.59-64 “Il diritto internazionale deve fondarsi su un federalismo di liberi Stati

incompleta repubblica federale”¹⁰⁸, visto che le basi fondamentali sulle quali poggia l’Ue vedono un dualismo rispetto al potere legislativo, ripartito tra il Parlamento europeo, che svolge le proprie funzioni su mandato dei cittadini, e il Consiglio, che svolge le proprie prerogative tramite le decisioni dei singoli governi nazionali; mentre, il potere esecutivo, è ripartito tra la Commissione Europea ed al Consiglio Europeo ed il potere giudiziario, è affidato, alla Corte di Giustizia europea. Per portare a compimento il progetto federale è necessario però, come più volte ripetuto, integrare l’Unione Monetaria con quella fiscale: solamente in questo modo l’Europa potrà essere dotata di più ampie prerogative per coordinare le proprie politiche. Inoltre si deve superare il limite dell’unanimità per la modifica dei Trattati: ciò genera un forte *impasse* decisionale su tematiche che talvolta richiedono tempestività d’intervento, e, in generale, provoca un ostruzionismo rispetto ad un approccio riformista su particolari aree d’intervento. I Paesi membri, a seguito della crisi sanitaria, dovranno, pertanto, decidere la veste futura dell’Europa: è giunto il momento che si vada oltre alla definizione dell’UE come mera organizzazione internazionale, statica, senza prospettive e orizzonti futuri: rafforzare ulteriormente la *governance* dell’Unione è interesse di tutti gli Stati, per questo si dovrà discutere del rafforzamento della politica estera, tema come non mai attuale in questa epoca, che possa conferire una maggiore autorevolezza agli Stati, riguardo le decisioni da assumere per muoversi nel contesto internazionale, oltrepassando una logica autonoma che fa assumere a Paesi, appartenenti all’UE, decisioni geopolitiche diverse, impattando negativamente sulla reputazione dell’Unione.

¹⁰⁸ Sui punti sui cui l’Unione Europea deve lavorare per portare alla luce la propria struttura in un’ottica federale si rimanda alla lettura di CASTALDI R., *L’Europa dei cittadini è la federazione europea*, in Centro studi sul federalismo n.143 5 marzo 2019

3.2 Verso Un'integrazione Fiscale: La Tassazione Europea Delle Multinazionali

Un primo passo in direzione di un'armonizzazione fiscale si è constatato nel maggio 2021 con la comunicazione della Commissione Europea al Parlamento e al Consiglio¹⁰⁹ per porre le fondamenta alla creazione di un quadro fiscale che sarà presentato entro il 2023 finalizzato a dare una struttura omogenea alle aliquote pagate dalle grandi società operanti sul suolo europeo in modo tale da rafforzare il Mercato Unico europeo, contrastando fenomeni di asimmetrie fiscali presenti nei diversi Stati Membri. Si prevede una struttura regolamentare che entro il 2050 dovrà entrare a pieno regime, che vede nelle sue caratteristiche principali: “un unico regolamento sull'imposta sulle società offrendo una ripartizione più equa dei diritti sulle società [...] una base imponibile comune e la ripartizione degli utili tra gli Stati Membri”¹¹⁰.

Viene inoltre introdotto un osservatorio fiscale¹¹¹, sovvenzionato tramite il bilancio europeo, che sarà predisposto ad attività di studio, finalizzate a combattere il fenomeno dell'abuso e dell'elusione fiscale e a svolgere ricerca per la definizione delle future politiche fiscali dell'UE. L'introduzione di una fiscalità comune servirà, quindi, da un lato ad eliminare fenomeni di contrasto alla concorrenza interna europea, ma dall'altro anche a finanziare il bilancio europeo: questo elemento dimostra ancora di più la struttura ancora più coesa che sta assumendo l'Unione Europea.

La celerità attraverso cui si sta affrontando il tema fiscale dimostra come il contesto della crisi abbia richiesto un cambio di passo al paradigma europeo, con la mole di capitali richiesta da tutti gli Stati per uscire fuori dalla crisi pandemica, non si prospettano altre soluzioni, se non quella di procedere ad ampliare ancora di più le prerogative funzionali dell'Europa. L'obiettivo primario che sarà indispensabile raggiungere nei prossimi anni è creare un'Europa maggiormente “sociale”, nel senso che, deve arrivare, ad ogni cittadino, la percezione che i piani ed i meccanismi intrapresi si incentrano sull'unità e la solidarietà

¹⁰⁹ Per la consultazione del documento esteso del 18 maggio 2021 si rimanda al documento: “Business Taxation for the 21st Century” reperibile online sul sito: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf

¹¹⁰ Sul punto si è ripreso l'articolo presente sull'Ansa/Europa: “UE lancia piano fisco post-Covid, tassa sulle multinazionali

¹¹¹ Attraverso il Comunicato stampa del 1 giugno 2021 “Nuovo osservatorio fiscale europeo per sostenere la lotta contro gli abusi fiscali attraverso una ricerca all'avanguardia” viene costituito l'osservatorio fiscale che avrà come base principale la *Paris School of Economics* e sarà presieduto dal professor Zucman:

tra Paesi, ed hanno la finalità di generare un benessere sociale, che possa giovare l'intera Comunità nel suo complesso.

3.3 Una Visione Federalista Per l'Europa

Il Covid-19 è stata un'arma a doppio taglio: da una parte ha spezzato milioni di vite e provocato una delle più grandi recessioni della storia, dall'altra, nel contesto europeo, ha avuto l'effetto di provocare un'accelerazione verso un progetto di coesione tra Stati che condividono tra loro taluni processi decisionali: in quest'ottica si può definire il Covid-19 come un virus avente "un potere federatore"¹¹² che è riuscito a far redigere un bilancio da più di mille miliardi, finanziato in parte da debito emesso in comune dai diversi Stati, avente come principali voci di spesa progetti di finanziamento a lungo termine.

Il ruolo giocato dalla Commissione Europea è stato di fondamentale importanza: le decisioni più rilevanti, infatti, sono state prese da questo organo: è necessario che nei prossimi anni si ridiscutano, anche attraverso la revisione dei Trattati, che da molti anni non sono aggiornati, le funzioni della CE rendendola a tutti gli effetti il braccio esecutivo europeo e non limitando le sue decisioni a quelle del Consiglio ma, al contrario, conferirgli maggiori prerogative e funzioni, in modo tale, che la macchina decisionale comunitaria si muova in modo ancor più celere. Inoltre, è fondamentale, ampliare le funzioni legislative del Parlamento europeo, in modo ancora più marcato, evitando che per talune decisioni esso assuma un ruolo marginale, esclusivamente consultivo: il Parlamento è infatti legittimato a legiferare, visto che agisce su mandato popolare: è arrivata l'ora che i governi nazionali, che si riuniscono nel Consiglio, concedano più potere a questi due organi, andando oltre dei preconcetti e giochi di potere meramente egoistici, che non guardano ad una visione d'insieme. Il potere dei singoli Stati, nell'Europa del futuro, non deve essere limitato: sono questi, infatti, che devono fornire gli orientamenti politici agli organi europei: il loro potere decisionale però, a differenza di come è strutturato oggi, deve essere maggiormente ripartito tra Commissione e Parlamento.

¹¹² Espressione ripresa dall'articolo *Il virus Covid-19: un potenziale federatore dell'Europa e dell'umanità?* In *Giornale del Movimento Federalista europeo* n.6 2020

Il futuro prossimo sarà fondamentale per tracciare il futuro dell'Europa: l'auspicio è quello di portare a compimento il progetto iniziato da Spinelli e Rossi nel Manifesto di Ventotene¹¹³, oggi ci sono i presupposti (come mai prima), per portare a compimento l'Europa ad assetto federale, con ancora più poteri e più prerogative: si già sta iniziando a tracciare il quadro di integrazione fiscale e la conferenza di Porto¹¹⁴, del maggio 2021, dimostra che i temi all'ordine del giorno, messi sul tavolo europeo, guardano proprio in quella direzione: diritti sociali, transizione verde, Europa sociale, solidarietà tra Stati e ripresa economica europea sono tutti temi che caratterizzano un progetto forte, di ampio raggio che deve essere necessariamente portato a termine.

¹¹³ Questo documento è considerato il documento su cui si poggiano le fondamenta riguardo la creazione dell'Unione Europea, è uno dei testi fondamentali per la nascita dell'UE, fu scritto da Spinelli e Rossi nel 1941, in esilio sull'isola di Ventotene poichè considerati degli oppositori del regime fascista

¹¹⁴ Il vertice sociale di Porto ha fatto emergere una discussione, da parte dei principali *leader* europei, riguardo il rafforzamento dei diritti sociali e i temi occupazionali, di innovazione e protezione sociale, a seguito della crisi. Al termine della conferenza è stato firmato l'impegno sociale di Porto per la definizione di obiettivi programmatici per il futuro

Conclusioni

Si è dimostrato come i metodi e gli strumenti utilizzati dall'Unione Europea siano profondamente cambiati, nell'affrontare le due crisi, finanziaria e sanitaria, degli ultimi anni. Si è passati da utilizzare meccanismi di breve durata, circoscritti a ripristinare esclusivamente il periodo avverso, ad un metodo di intervento più inclusivo, che porta alla luce dei nuovi strumenti, destinati a non esaurirsi alla fine dell'emergenza sanitaria ma che possono diventare meccanismi permanenti di lunga durata.

Il Covid-19 è stata la causa scatenante per far assumere la consapevolezza, sia alle istituzioni europee, ma anche ai governi nazionali, che si debba perseguire la strada di una più forte integrazione: c'è bisogno di un organo sovranazionale che, in linea con il principio di sussidiarietà, cerchi di muoversi efficientemente per lo sviluppo sociale ed economico del vecchio continente.

Il cambio di strategia da parte dell'Europa è stato evidente per andare oltre una crisi che se affrontata senza un aiuto forte e, un robusto progetto, poteva alimentare ancora di più dei sentimenti scettici verso l'utilità dell'Unione. Il percorso da intraprendere risulta ancora lungo e questa fase è solo quella di partenza che dovrà, nei prossimi anni, essere ancor più alimentata da una presa di coscienza sia delle istituzioni nazionali ma anche dei cittadini per incentrare il dibattito su un'Unione sociale che raggruppi le istanze e le diverse esigenze della popolazione, muovendosi sugli schemi di un'istituzione forte che possa affrontare le enormi sfide del futuro: riconversione al verde dell'economia e transizione digitale tra tutti. L'aiuto dell'Europa risulterà pertanto fondamentale anche per questa fase di uscita dalla crisi e di "ricostruzione", è una sfida importantissima che vedrà coinvolti sia le istituzioni nazionali ma anche gli organi sovranazionali: la speranza è quella che gli Stati convergano sugli interessi dell'intera comunità e che finalmente guardino al meccanismo europeo come un elemento di forza attraverso cui si possono generare esternalità positive da cui l'intera popolazione europea avrebbe beneficio: da qui ai prossimi anni ci vorrà un'Europa forte, l'Europa unita.

Bibliografia

ANGERER J., *Il quadro Ue per le politiche fiscali* fascicolo 01/2021 Parlamento europeo pp.2-3

ARDITO A., LISCIANDRO M., *L'Unione non si fa con l'Europa delle nazioni* in *Lavoce.info*

BLANCHARD O., *Macroeconomia una prospettiva europea* 2016, Il Mulino

BOSI P. *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, 201

BOITANI, DELLI GATTI, ONORATO *Verso un nuovo assetto della politica fiscale nell'eurozona* in *Riformare l'Europa*, Osservatorio monetario n. 2/2018

BOITANI A., TAMBORINI R., *Recovery Fund: come usarlo bene*, 2020, in Osservatorio Monetario n.2/2020

BORDIGNON, BAGLIONI, BOITANI, COLETTI *Coronavirus e crisi economica la risposta europea*, in Osservatorio monetario n. 2/2020

BRUNI F., *Ripresa economica: le misure dell'Ue*, in ISPI, 2020

BUTI M., MESSORI *Next Generation Ue: una guida ragionata*, Luiss School of European Political Economy, 2020

CAMPIGLIO L., *La teoria dell'Austerità nel sistema economico europeo* in Istituto di politica economica Università Cattolica del Sacro Cuore, 77/2016

CANEPA A., *Crisi dei debiti sovrani e regolamentazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria* in Associazione italiana dei costituzionalisti n. 1/2015

CAPRIGLIONE F., SEMERARO G., *Crisi finanziaria e dei debiti sovrani, l'Unione Europea tra rischi e opportunità*, UTET 2012

CAPRIGLIONE F., *Covid-19. Incertezze domestiche e speranze europee* in Rivista trimestrale di diritto pubblico dell'economia, n. 4/2020

CAPRIGLIONE F., *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori* in Rivista trimestrale di diritto pubblico dell'economia, n. 2/2020

CASTAGNOLI S., *Il virus Covid-19: un potenziale federatore dell'Europa e dell'umanità?* In Giornale del movimento Federalista Europeo n. 6/2020

CASTALDI R., *L'Europa dei cittadini è la federazione europea*, in Centro studi sul federalismo n.143 5 marzo 2019

CELLINO M., *Cosa sono e perché fanno discutere gli eurobond, spiegato in parole semplici* in Il Sole 24 ore aprile 2020 (<https://www.ilsole24ore.com/art/gli-eurobond-spiegati-parole-semplici-ADtMkaJ>)

CIRIACO T., D'ARGENIO A., *“Conte avvisa: “Senza i Coronabond l'Unione rischia il tracollo” in la Repubblica 2020*

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BCE, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, *“Riesame della governance economica, relazione riguardante l'applicazione dei Regolamenti UE n.1173/2011; n.1174/2011; n.1175/2011; n.1176/2011; n. 1177/2011; n.472/2013; n.473/2013 e della direttiva 2011/85/UE”* è visionabile anche online su: eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055&from=EN

COMUNICAZIONI DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, *Sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20.03.2020 (eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0123)

CONGEDI D., *Patto di Stabilità e Crescita: sospensione e prospettive future* in IUS Itinere, rivista ISSN 2611-3902, 2020

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA *Fascicolo inter istituzionale 2020/0111 (NLE) cui Oggetto: REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che istituisce uno strumento dell'Unione*

europa per il sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19
(<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9971-2020-INIT/it/pdf>)

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA *Fascicolo interistituzionale 2020/0111 (NLE)*
cui Oggetto: *REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9970-2020-INIT/it/pdf>)

CONSIGLIO DELL'UNIONE *Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU (commitments, in 2018 prices)*
https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf

CONSIGLIO EUROPEO, *Rules of Procedure of the European Council in Official Journal of the European Union; December 2009*

DE MARTINO F.R., *Revisione dei Trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*
in Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti n. 1/2015

DEVESA D. R., DE MEO S., FREUND D., *Dalla solidarietà finanziaria a un'Unione sociale e federale* presente nel Giornale del movimento federalista Europeo, l'Unità europea n.1/2021

EUROPEAN COMMISSION *Annual report of the European Fiscal Board, 2020*

ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) in
(www.bancaditalia.it/media/bce
[comunicati/documenti/2020/20200318_ECB_PEPP.pdf?language_id=1](https://www.ecb.europa.eu/press/communicati/documenti/2020/20200318_ECB_PEPP.pdf?language_id=1))

FONTANA O., *Bond e non solo: la potenza di fuoco dell'Unione europea per guardare oltre la pandemia* in Giornale del movimento Federalista Europeo n. 6/2020

FRANCONI A., *Opening the black box of austerity: evidence from fiscal consolidation plans*, Luiss School of European Political Economy, Working paper n° 2/2021

KANT I., *Per la pace perpetua*, si vedano in particolare pp.59-64 "Il diritto internazionale deve fondarsi su un federalismo di liberi Stati

KRUGMAN P., "BUILDING A GREEN ECONOMY" in *New York Times*

LOSSANI M., *MES dalla proposta di riforma alla nuova linea di credito per spese sanitarie*
p.36 ss

MISHKIN F.S., EAKINS S.G., BECCALLI.; *Istituzioni e mercati finanziari*, Pearson 2019

NUGNES F., *L'europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 9/2012

PELLEGRINI M., *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam 2016

PERISSICH R., *Why the EU needs a common foreign policy (and what it would take to have one)* in *Luiss School of European Political Economy Policy Brief* 3/2021

REGOLAMENTO (UE) 407/2010 CONSIGLIO EUROPEO, *Istituzione di un Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* visionabile sul sito eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32010R0407

REGOLAMENTO UE 2020/672 DEL CONSIGLIO “he istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19”

REGOLAMENTO UE 472/2013 *Sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati Membri nella zona Euro che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*

RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO EUROPEO RELATIVO AL PATTO DI STABILITÀ
236/1 in [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802(01)&from=ES)

ROMANO B., *Eurobond l'UE emetterà 800 miliardi per finanziare la ricostruzione in Il Sole 24 Ore* 2021

ROMANO B., *Accordo sul Recovery Fund: 390 miliardi di sussidi e 360 di prestiti. Prima volta debito in comune. Italia, uso dei fondi sotto la lente* in *Il Sole 24 ore*, luglio 2020 (<https://www.ilsole24ore.com/art/accordo-recovery-fund-prima-volta-debito-ue-comune-italia-uso-fondi-sotto-lente-ADkl2Wf>)

SALMONI F., *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica* in *Rivista di Diritto pubblico italiano comparato europeo* 2020

SAVASTANO F., *Il fondo europeo di stabilità un elemento propulsivo della nuova Europa* in *federalismi.it riv. di Diritto pubblico italiano comparato*

SCIPIONE L., *"La riforma del Mes ai tempi della pandemia da Covid-19. Le principali ricadute sul processo di ridefinizione della governance economica e monetaria europea"* in *Rivista Innovazione e diritto*, p.36-39

SCOGNAMIGLIO PASINI C. *Economia industriale.*, Luiss Press 2016

SURE, *The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency* ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en

TOSATO L., *L'integrazione Europea ai tempi della crisi dell'euro* in *Rivista di diritto internazionale* n. 2/2012

VERWEY M., LANGEDIJK *Next generation EU: a recovery plan for Europe* in *VOX EU* (voxeu.org/article/next-generation-eu-recovery-plan-europe)

VILLAFRANCA A., *L'accordo europeo ai raggi x tra Mes Sure e Bei* in *ISPI*, 2020

VITERBO A. CISOTTA R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact*, 2012.

VITERBO A., CISOTTA R., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'Euro e le risposte dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, 2010

Sitografia

www.consilium.europa.eu/it/european-xcouncil

www.bancaditalia.it

ec.europa.eu/info/index_it

www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.it.html

ec.europa.eu/eurostat/data/database

www.ilsole24ore.com

www.lavoce.info

www.repubblica.it

www.ilriformista.it

www.corriere.it

www.borsaitaliana.it

www.ispionline.it

www.mfe.it

www.ansa.it

www.lastampa.it