



Angela Correra*

COVID-19: la Commissione UE annuncia il “*whatever it takes*”, ma non troppo

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Misure a sostegno dell’economia: la Comunicazione sul regime temporaneo degli aiuti di Stato. - 3. La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. - 4. Conclusioni.

1. L’emergenza sanitaria provocata dal COVID-19 si è inesorabilmente tradotta in un grave *shock* economico e sociale per l’Unione europea e ha reso necessaria l’assunzione di misure impellenti nel quadro di una risposta coordinata e congiunta.

La chiusura delle frontiere esterne, il congelamento della disciplina di bilancio nel segno della flessibilità e il nuovo quadro temporaneo sugli aiuti di Stato diretti ai settori produttivi maggiormente coinvolti dagli effetti dell’epidemia da Coronavirus sono solo alcune delle azioni, per il vero le sole concretamente frutto di un disegno condiviso, che, in pochi giorni, hanno completamente ridisegnato il volto dell’Europa e che, sulla spinta

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell’Unione europea – Università degli Studi di Napoli *Parthenope*.

dell'emergenza, dimostrano che alcuni degli assi portanti su cui si è sinora retta la costruzione europea sono entrati in crisi.

L'esecutivo dell'Unione ha assunto con una certa celerità le menzionate decisioni, nella consapevolezza che solo una tempestiva azione comune potrà essere seriamente utile a fronteggiare la sfida imposta dalla pandemia.

In questa ottica, a partire dal 16 marzo scorso, la Commissione ha innanzitutto proposto l'adozione di misure restrittive dei viaggi non essenziali verso l'UE con durata di 30 giorni, ferme restando eventuali proroghe in funzione degli sviluppi futuri¹. In particolare, data l'ampia diffusione del COVID-19 in tutta l'UE, al fine di scongiurare controproducenti iniziative unilaterali degli Stati dell'area Schengen, la Commissione ha sottolineato l'importanza che un'azione concertata assume nella limitazione della propagazione globale del virus ed ha, pertanto, statuito che qualsiasi misura debba essere applicata alle frontiere esterne dell'UE unitariamente considerate². Conseguentemente, tutte le iniziative di controllo delle frontiere interne, recentemente assunte da taluni Stati membri nel tentativo di arginare la diffusione del contagio, che di fatto rischiano di ripercuotersi gravemente sul funzionamento del mercato unico, devono ritenersi revocate.

Cionondimeno, al di là delle immediate conseguenze sulla mobilità e sugli scambi commerciali, l'epidemia di COVID-19 sta colpendo le imprese di tutti i settori e di tutti i tipi e sta incidendo sui mercati finanziari mondiali, destando grande allarme soprattutto per la mancanza di liquidità. Gli effetti di tali eventi verosimilmente non si limiteranno a un determinato Stato membro, ma avranno implicazioni dirompenti sull'economia dell'Unione complessivamente considerata. Così, la risposta della Commissione a sostegno dell'economia, messa duramente alla prova da una crisi in rapida evoluzione, non ha tardato ad arrivare.

Su tal scia, essa sta monitorando tutte le iniziative, *in primis* l'adozione di significative misure di bilancio, di sostegno alla liquidità e altre garanzie, che gli Stati membri hanno messo a punto e gli ulteriori provvedimenti in corso di

¹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Consiglio europeo su "COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE", del 16 marzo 2020, COM(2020)115 final, su cui, peraltro, v. conclusioni del Presidente del Consiglio europeo del 17 marzo 2020, in consilium.europa.eu.

² In tale quadro, il Consiglio europeo ha altresì approvato gli orientamenti sulle misure di gestione delle frontiere in relazione agli aspetti sanitari nel contesto dell'emergenza COVID-19, (C(2020)1753), proposti il 16 marzo dalla Commissione europea al fine di coordinare a livello di Unione le misure relative ai controlli di frontiera fra gli Stati membri ed evitare pratiche divergenti. Per un primo commento alle misure adottate, si rinvia a G. FIENGO, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *Osservatorio COVID-19*, DPCE online, 29 marzo 2020.

COVID-19: la Commissione UE annuncia il “*whatever it takes*”, ma non troppo

adozione per aumentare la capacità dei sistemi sanitari e sostenere i cittadini e i settori particolarmente colpiti dall'emergenza. Infatti, la stessa Commissione ha riconosciuto che l'entità dello sforzo di bilancio necessario per proteggere i cittadini e le imprese europei dalle conseguenze della crisi e per sostenere l'economia anche dopo la pandemia richiede l'utilizzo di misure straordinarie che passano per una flessibilità più ampia, tanto nell'ambito della normativa sugli aiuti di Stato, quanto in quella relativa al patto di stabilità e crescita³.

2. Coerentemente con tale premessa, con una comunicazione dello scorso 19 marzo, ha adottato un regime temporaneo degli aiuti di Stato⁴ che rimarrà in vigore fino alla fine di dicembre 2020 e di cui potranno beneficiare le società che hanno incontrato difficoltà finanziarie dopo il 31 dicembre 2019⁵. Il quadro temporaneo, secondo la dichiarazione di principio, contribuirà a orientare il sostegno all'economia, limitando al contempo l'impatto negativo sulle condizioni di parità nel mercato unico.

Va subito osservato che esso integra, richiamandole le numerose altre possibilità, già illustrate dalla Commissione il 13 marzo scorso con la comunicazione relativa a “una risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19”, di cui gli Stati membri dispongono per attenuare l'impatto socioeconomico dell'epidemia, in linea con le norme dell'UE sugli aiuti di Stato⁶.

Il riferimento è, in particolare, alla facoltà degli Stati membri di introdurre modifiche di portata generale a favore delle imprese, come il differimento delle imposte o il sostegno alla cassa integrazione in tutti i settori, che, com'è noto, esulano dal campo di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. E, ancora, alla possibilità per gli stessi di concedere compensazioni alle imprese per i danni subiti a causa dall'epidemia di COVID-19 o da essa direttamente cagionati.

³ Cfr, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo relativa a una “Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19”, del 13 marzo 2020, COM(2020) 112 final, che illustra il quadro generale delle misure a cui la Commissione intende fare ricorso per controbilanciare gli effetti socioeconomici della crisi.

⁴ La materia degli aiuti di Stato è disciplinata dagli articoli 107, 108 e 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché da alcune norme Ue che ne chiariscono l'applicazione, tra cui il regolamento (UE) 2014/651 e il regolamento (UE) 2015/1589.

⁵ Comunicazione della Commissione europea sul “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del COVID-19”, del 19 marzo 2020, COM(2020) 1863 final.

⁶ Cfr. COM(2020)112 final, *cit.*

In proposito, l'articolo 107, paragrafo 2, lettera *b*), TFUE, consente agli Stati membri di compensare le imprese “per danni arrecati da eventi eccezionali”, comprese misure nei settori dei trasporti aerei e del turismo, nel settore alberghiero e del commercio al dettaglio, pesantemente colpiti. Ebbene, il regime temporaneo sembrerebbe suggerire che qualsiasi misura adottata per compensare le imprese in settori colpiti in modo particolarmente grave dall'epidemia e gli organizzatori di eventi annullati per i danni direttamente causati dall'epidemia sarebbe compatibile.

Beninteso, la Commissione dovrà pur sempre verificare l'eccezionalità della situazione e che siano soddisfatte talune condizioni, cioè che i danni per i quali i beneficiari ricevono una forma di aiuto siano la diretta conseguenza della catastrofe naturale e che l'aiuto sia destinato a coprire solo i danni provocati dalla calamità naturale o dall'evento eccezionale, dovendo escludersi qualsivoglia forma di sovracompensazione.

Tanto premesso, il quadro temporaneo specifica ulteriormente come verranno applicate siffatte misure in relazione alle Linee guida per il salvataggio e la ristrutturazione⁷. Secondo la Commissione, in particolare, il principio “*una tantum*”⁸ degli orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione non si applicherà agli aiuti dichiarati compatibili ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera *b*), del TFUE. Ciò significa che, in forza di tale ultima disposizione, gli Stati membri potranno compensare i danni derivanti direttamente dall'epidemia di COVID-19 alle imprese che hanno ottenuto aiuti sulla base dei citati orientamenti per il salvataggio e la ristrutturazione. In proposito, è emblematico il caso di Alitalia che, attualmente oggetto di valutazione per gli aiuti al salvataggio, potrebbe essere esentata secondo il quadro temporaneo.

A ciò si aggiunge l'ampia gamma di misure supplementari, come quelle previste a norma del regolamento “*de minimis*”⁹ e del regolamento generale

⁷ Cfr. orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, in GU C 249 del 31 luglio 2014, pag. 1.

⁸ Cfr. il punto 3.6.1 degli orientamenti in materia di salvataggio e ristrutturazione.

⁹ Cfr. regolamento (UE) no. 1407/2013 relativo ai contributi in regime «*de minimis*» concessi dallo Stato, che disciplina i piccoli importi sovvenzionati dallo Stato (i contributi in regime *de minimis*) che sono esentati dal monitoraggio sulle sovvenzioni statali in quanto si ritiene che essi non abbiano nessun impatto sulla concorrenza e sugli scambi nel mercato interno dell'UE. Le sovvenzioni in regime *de minimis* si riferiscono infatti a piccoli contributi elargiti dallo Stato ad imprese (in sostanza aziende) relativamente ai quali i Paesi dell'UE non sono tenuti a informare la Commissione europea. L'importo massimo è di 200.000 EURO per ciascuna impresa, per un periodo di 3 anni.

COVID-19: la Commissione UE annuncia il “*whatever it takes*”, ma non troppo

di esenzione per categoria¹⁰, che possono essere varate dagli Stati membri anche immediatamente, senza il coinvolgimento della Commissione.

Fermo tutto quanto sinora anticipato, evidentemente nella consapevolezza che l’impatto dell’epidemia di COVID-19 nell’Unione sia di natura e portata tale da consentire il ricorso all’articolo 107, paragrafo 3, lettera *b*), TFUE, è su quest’ultima disposizione che il quadro temporaneo si sofferma in maniera più incisiva.

In questa ottica, la comunicazione richiama la possibilità di approvare misure nazionali supplementari di sostegno per porre rimedio “al grave turbamento dell’economia di uno Stato membro” e, a tal fine, individua cinque categorie di aiuti per i quali gli Stati membri potranno chiedere l’approvazione alla Commissione, sempre che siano soddisfatte determinate condizioni. Più precisamente, potranno essere dichiarati compatibili gli aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali; gli aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti; gli aiuti sotto forma di tassi d’interesse agevolati per i prestiti; gli aiuti sotto forma di garanzie e prestiti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari; in ultimo, gli aiuti sotto forma di assicurazione del credito all’esportazione a breve termine, per i rischi che normalmente sono coperti dalle compagnie di assicurazione private, ma che ora non sono disponibili sul mercato a causa della pandemia¹¹.

Invero, l’esecutivo UE è parso sin da subito persuaso dall’idea che, rappresentando la pandemia COVID-19 un “evento inconsueto al di fuori del controllo del governo”, è verosimile che gli Stati affronteranno, come di fatto sta accadendo, spese eccezionali per contenere l’epidemia, soprattutto nel settore sanitario per misure di soccorso mirate a imprese e lavoratori.

Sul punto, viene in rilievo il dibattuto tema degli effetti e dell’ambito applicativo delle norme in materia di aiuti di Stato nel settore della sanità pubblica¹². Difatti, nella ricerca di modelli regolativi capaci di ovviare alle criticità dei sistemi sanitari nazionali, soprattutto sul versante dell’efficiente allocazione e distribuzione delle risorse, garantendo, ad un tempo, adeguati

¹⁰ regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE.

¹¹ Si ricorda che già dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2011, in ragione della crisi finanziaria, l’Unione europea applicò un rialzo della soglia relativa agli “aiuti de minimis” da 200.000 a 500.000 euro, c.d. “Temporary framework”, su cui v. comunicazione della Commissione europea sul “Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’accesso al finanziamento nell’attuale situazione di crisi finanziaria ed economica”, in GU C261 del 31 ottobre 2009, p. 2.

¹² Sull’argomento, v. A. SCHETTINO, *La disciplina sugli aiuti di Stato nel settore sanitario: quali effetti e, soprattutto, quale applicazione?*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n.1, 2016, , p. 115 ss.

livelli essenziali di assistenza, non è parso sempre chiaro se la rivalità competitiva che ormai caratterizza i regimi sanitari nazionali possa indurre a qualificare la prestazione delle cure mediche come servizi di interesse economico generale (SIEG), soggetti alle norme sugli aiuti di Stato, ovvero come servizi di interesse generale (SIG), esentati dal rispetto di tali norme.

Come è noto, in ossequio al principio di sussidiarietà sancito nei Trattati¹³, la programmazione e l'organizzazione dei servizi socio-sanitari è attribuita alla competenza dei singoli Stati membri. A questi ultimi, in particolare, viene riconosciuta una specifica responsabilità istituzionale in ordine all'organizzazione dei servizi socio-sanitari¹⁴, che trova un nesso stringente con la pressione esercitata sui governi nazionali, in specie dopo la crisi finanziaria del 2008, affinché realizzino risultati più efficaci nella gestione delle politiche sanitarie. È, tuttavia, necessario ribadire che i Trattati europei, insieme con il riconoscimento della piena autonomia organizzativa e gestionale in capo ai singoli Stati membri, hanno però riconosciuto in capo alle istituzioni comunitarie il diritto ad esercitare un'azione di coordinamento e di intervento¹⁵. L'intervento delle istituzioni europee, in quest'ottica, svolge una funzione complementare rispetto alle funzioni degli Stati membri e trova una concreta giustificazione nello specifico carattere e nella primaria importanza che alla salute umana è riservata, quale obiettivo di pubblico interesse, secondo l'art. 168, par. 1, TFUE.

Da tanto discende, come noto, che in alcuni Stati membri¹⁶, gli ospedali pubblici, che prestano i propri servizi gratuitamente agli iscritti sulla base di

¹³ «Secondo il principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». TUE, art. 5, par. 3. Per un'analisi del principio di sussidiarietà nel contesto istituzionale dell'Unione, vedi, tra gli altri, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, II ed., Napoli, 2020, p. 23; K. GRANAT, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, Oxford, 2018.

¹⁴ V. conclusioni del Consiglio europeo sui valori e principi comuni dei sistemi sanitari dell'Unione europea, (2006/C 146/01), p. 2.

¹⁵ Cfr. art. 168, paragrafi 1 e 2, TFUE. Ribadisce la necessità di favorire un'azione congiunta tra istituzioni europee e Stati membri nel comparto dei servizi sanitari il Libro Bianco "Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013", Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 23.10.2007 COM(2007) 630 def.

¹⁶ In Italia i Servizi di interesse generale del Servizio sanitario nazionale non esercitano attività economica. Questo è stato anche confermato con la decisione della Commissione europea del 19 dicembre 2012 sul caso Ici-Imu riguardante il Servizio sanitario nazionale Italiano e gli Enti Ecclesiastici, relativo al procedimento di esenzione fiscale di immobili destinati allo svolgimento di attività sociali che ne esclude il carattere economico, in quanto valutata alla luce di un "approccio funzionale temperato", attribuendo rilevanza maggiore al principio di solidarietà ed all'offerta del servizio universale da parte degli ospedali pubblici e privati, finanziati in larga parte da contributi statali.

COVID-19: la Commissione UE annuncia il “*whatever it takes*”, ma non troppo

una copertura universale, sono parte integrante del servizio sanitario nazionale e sono quasi interamente basati sul principio di solidarietà. Rispetto a tali strutture, direttamente finanziate dai contributi sociali e da altre risorse statali, la Corte di giustizia e il Tribunale hanno confermato che le pertinenti organizzazioni non agirebbero come imprese¹⁷.

Diversamente, in molti altri Stati membri¹⁸, gli ospedali e gli altri fornitori di assistenza sanitaria offrono i loro servizi dietro il pagamento di un prezzo, direttamente dai pazienti o dalle loro assicurazioni. In tali sistemi, vi è un certo grado di concorrenza tra ospedali relativamente alla prestazione di servizi sanitari; sicché, il fatto che un servizio sanitario sia fornito da un ospedale pubblico non è sufficiente per classificare l'attività come non economica.

A ben riflettere, in presenza di un intervento proteso alla flessibilità come quello introdotto con il quadro temporaneo sin qui esaminato, in considerazione della ormai pervasiva capillarità delle logiche di mercato anche nella governance dei SSN, sarebbe preferibile un approccio che non escluda l'erogazione dei servizi sanitari dall'ambito applicativo della disciplina sugli aiuti di Stato, ma che valorizzi più decisamente la specificità della missione propria di tali servizi all'interno dell'ordinamento UE, facendo leva sulle potenzialità offerte dal regime riservato ai SIEG¹⁹. Indubbiamente, una simile prospettiva impone una maggiore responsabilità delle amministrazioni pubbliche, chiamate ad una definizione più puntuale e trasparente degli obblighi di servizio pubblico ospedaliero e delle relative compensazioni, nonché ad un loro costante e attento monitoraggio. Ma è altresì innegabile che al rispetto delle regole sugli aiuti pubblici, che il regime dei SIEG impone nel settore sanitario, si ricolleghino benefici rilevanti per gli Stati: consentendo alle amministrazioni di vigilare sui disavanzi pubblici attraverso il controllo dei costi sanitari, favorendone, in tal modo, il ridimensionamento; garantendo risultati migliori in termini di efficienza e parità di trattamento tra le strutture pubbliche e private che assolvono agli obblighi di servizio pubblico ospedaliero; e, in ultimo, offrendo un concreto contributo nella risoluzione di eventuali problemi di omogeneità

¹⁷ Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado del 4 marzo 2003, causa T-319/99, *FENIN*, punto 39.

¹⁸ Cfr. sentenze della Corte di giustizia del 16 novembre 1995, causa C-244/94, *FFSA*, punti 20 e 21; del 21 settembre 1999, causa C-67/96, *Albany*, punti 83-85; del 21 settembre 1999, cause riunite C-115/97, 116/97 117/97, *Brentjens*, punti 85 e 86; e del 21 settembre 1999, causa C-219/97, *Drijvende Bokken*, punto 69.

¹⁹ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme UE in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di SIEG, GUUE C 8 dell'11 gennaio 2012, p. 2.

dell'assistenza medica nei territori nazionali e, più in generale, nel territorio europeo.

3. Va altresì rilevato che le misure proposte dalla Commissione nel quadro della recente iniziativa non conoscono precedenti, atteso che solo in parte riprendono, potenziandolo, il regime della crisi finanziaria del 2008. Inoltre, a connotare in termini di straordinarietà l'attuale crisi economica, rispetto alle misure accordate in quella di oltre un decennio fa, concorre la circostanza che la flessibilità concessa agli Stati membri si combina con la flessibilità anche su altri fronti prima mai esplorati, come il Patto di stabilità e crescita²⁰.

In tale contesto, la Commissione ha incontrato l'avallo del Consiglio Ecofin, che ne ha prontamente accolto la proposta avanzata con la comunicazione dello scorso 20 marzo di attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita²¹, ritenendo concordemente soddisfatta la condizione della sussistenza di una severa recessione economica²².

L'uso della clausola che, come noto, è stata introdotta nel 2011 nell'ambito della riforma introdotta con il cosiddetto "*six-pack*"²³, comporta la sospensione temporanea coordinata e ordinata del rispetto dei requisiti,

²⁰ Il Patto di stabilità e crescita (PSC), la cui base giuridica è rinvenibile negli articoli 121 e 126 TFUE, è un insieme di norme intese a garantire che i paesi dell'Unione europea perseguano solide finanze pubbliche e coordinino le loro politiche fiscali.

²¹ La clausola è prevista negli articoli 5, par. 1, 6, par. 3, 9, par. 1 e 10, par. 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, e negli articoli 3, par. 5, e 5, par. 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

²² Cfr. COM(2020) 123 final, comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, del 20 marzo 2020. I Ministri dell'economia e delle finanze, riuniti in video conferenza il 23 marzo, hanno concordato con la valutazione della Commissione circa il verificarsi delle condizioni per l'attivazione della clausola di salvaguardia. E nella dichiarazione congiunta sul patto di stabilità e crescita in luce della crisi COVID-19, nel ribadire che il ricorso a tale misura assicurerà la flessibilità necessaria a sostenere i sistemi sanitari e di protezione civile, hanno riaffermato il proprio "pieno impegno" rispetto al patto di stabilità e crescita.

²³ Il patto raggruppa sei atti legislativi (*six pack*) entrati in vigore il 13 dicembre 2011: il regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; il regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; il regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica le procedure di sorveglianza delle posizioni di bilancio; il regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; il regolamento (UE) n. 1177/2011 che modifica la procedura per i disavanzi eccessivi; la direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, che istituisce norme dettagliate sui quadri di bilancio nazionali degli Stati membri. Tali norme si inscrivono nell'ambito della sorveglianza dei bilanci all'interno dell'Unione europea (UE). Il loro obiettivo è contribuire a che gli Stati membri rispettino i loro obblighi in virtù del patto di stabilità e di crescita.

COVID-19: la Commissione UE annuncia il “*whatever it takes*”, ma non troppo

normalmente richiesti dalle norme di bilancio UE per tutti gli Stati membri, in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell’UE nel suo complesso. In tal modo, agli Stati, nell’ambito della procedura preventiva e correttiva del patto di stabilità e crescita, sarà permesso di “allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l’obiettivo di bilancio a medio termine” e adottare tutte le misure che riterranno opportune per l’adeguato superamento dell’emergenza.

In proposito, sembra doveroso chiarire, al fine di evitare di incorrere in erronee considerazioni, che la clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita, ma, come confermato dall’esecutivo dell’Unione, la flessibilità accordata per mezzo della sua attivazione consentirà alla Commissione medesima e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del patto, discostandosi solo temporaneamente dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero.

In tal senso, l’attivazione dell’*escape clause*, unitamente alla flessibilità accordata dalle norme in materia di aiuti di Stato, contribuirà secondo il quadro delineato dalle Istituzioni coinvolte²⁴, a sostenere l’economia degli Stati attraverso un’azione di stimolo aggiuntivo, discrezionale e coordinato.

4. All’esito delle iniziative recentemente assunte, però, non può tacersi che la loro straordinarietà si accompagni a legittime preoccupazioni sugli scenari che potranno prefigurarsi in futuro non troppo lontano. Invero, le azioni richiamate hanno ad oggetto pur sempre interventi nazionali che, anche se non graveranno sul *deficit*, perché il Patto di stabilità è sospeso e le relative spese verranno scorporate, rischiano di alimentare il debito pubblico e le disuguaglianze. Basti pensare che Paesi come la Germania potranno concedersi interventi più ampi, diversamente da Italia, Portogallo, Spagna, Francia, Belgio, che notoriamente godono di minori margini di manovra.

Non a caso, questi ultimi Stati, insieme con altri, reputando insufficienti le attuali linee di credito del MES, che l’Eurogruppo è maggiormente incline

²⁴ Gli interventi proposti dalla Commissione europea si aggiungono al pacchetto di misure di politica monetaria per sostenere il mercato della zona euro presentato dalla BCE. In particolare, tra le misure di contrasto dei rischi di interruzione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria a causa della rapida propagazione del coronavirus (COVID-19), si segnala l’avvio di un nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico chiamato “Programma di acquisto per l’emergenza pandemica” (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP), con una dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro. Per un primo commento, si rinvia a C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, in *Osservatorio COVID-19*, DPCE online, 29 marzo 2020.

a sostenere, hanno formalmente richiesto al presidente del Consiglio UE di prevedere “uno strumento di debito comune per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati membri, garantendo in questo modo il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati dalla pandemia, che ha provocato uno shock simmetrico esogeno, di cui non è responsabile alcun Paese, ma le cui conseguenze negative gravano su tutti”.

Su questo fronte, è agevole comprendere le ragioni per le quali non apparirebbe soddisfacente l’accesso all’assistenza finanziaria del citato MES, il Meccanismo europeo di Stabilità, noto anche come Fondo salva Stati²⁵, su cui convergono taluni Stati membri, *in primis* la Germania. Come in molti sanno, essa viene offerta sulla base di una rigorosa condizionalità politica nell’ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico e di un’analisi della sostenibilità del debito pubblico effettuata dalla Commissione insieme al Fondo monetario internazionale (FMI) e di concerto con la Banca centrale europea (BCE); sicché, nella sostanza, in cambio di prestiti, si chiedono riforme e austerità allo Stato che li riceve.

Nondimeno, secondo un diverso approccio, sarebbe auspicabile il superamento dei dogmi e degli schemi tradizionali fin qui seguiti e adottati dall’UE per risolvere quella che sembra avviarsi a diventare la più grande crisi economica dal secondo dopoguerra, a vantaggio della promozione di politiche di stampo interventista da parte del settore pubblico, ivi compreso il ricorso al *deficit* di bilancio attuato dallo Stato, in qualità di strumenti tesi all’incremento della produttività economica nazionale. Ciò vale a dire che il potere pubblico si farebbe carico del debito privato e potrebbe supportarne la crescita e lo sviluppo.

In questa ottica, è stato proposto il lancio di titoli obbligazionari europei, cosiddetti “Eurobond” o “coronabond”, su cui il dibattito è ancora aperto, per permettere di finanziare misure straordinarie a sostegno di imprese e famiglie. Tuttavia, anche tale ultima proposta non sembra avere incontrato il consenso di tutti gli Stati membri, soprattutto da parte di Germania e Olanda, ostili all’emissione di titoli di debito congiunti. Le remore, forse anche

²⁵ Istituito nel 2012 per fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell’Eurozona che si trovano in gravi difficoltà finanziarie o ne sono minacciati, il MES ha affiancato e poi sostituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF). Nel dicembre 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento per la trasformazione del Meccanismo in un Fondo monetario europeo (FME), basato sulla struttura finanziaria e istituzionale del MES, ma ancorato all’ordinamento giuridico dell’UE. Tuttavia, allo stato attuale, la proposta sembra superata da una soluzione diversa, che prevede solo una revisione del Trattato istitutivo del MES.

COVID-19: la Commissione UE annuncia il “*whatever it takes*”, ma non troppo

legittime, da quest’ultimi nutrite nei confronti di tali strumenti sono evidentemente collegate al pericolo cui essi andrebbero incontro di una duplice sovraesposizione, sul piano finanziario, in caso di insolvenza degli altri Paesi, e sul piano politico nei confronti dei propri contribuenti, nell’ipotesi in cui dovessero essere chiamati ad accollarsi anche il rischio di Paesi ad alto debito.

La gravità della crisi e l’ampiezza delle risorse che si teme saranno necessarie per affrontarla, dunque, ha alimentato un intenso dibattito sulla necessità di individuare risorse aggiuntive al livello europeo da dedicare alla lotta alla pandemia. Tra le ipotesi formulate, oltre all’utilizzo delle risorse del MES e alla creazione dei “coronabond” appena ricordati, si segnala l’introduzione di fondi europei destinati esclusivamente alla spesa sanitaria di emergenza.

Allo stato ciò che emerge con assoluta evidenza è la straordinarietà di una situazione che ha colto tutti di sorpresa, anche le Istituzioni.

Ma è innegabile che nelle prossime ore si giocherà la partita più importante dell’Unione e che le azioni che saranno intraprese avranno inevitabili ripercussioni sui futuri rapporti tra gli Stati membri. Pertanto, solo se tutti gli Stati membri sapranno cogliere l’importanza di un’azione fattivamente comune, l’originario progetto di condivisione uscirà vincente e non si trasformerà in un processo di integrazione solo a parole.

In tal senso, bisogna recuperare l’essenza di quella solidarietà reciproca che è il fondamento dell’Unione stessa, affinché non resti una mera enunciazione di principio, ma sia praticata in concreto, attraverso la individuazione di soluzioni condivise, nell’interesse comune e nel segno di una rinascita collettiva.

Intanto, l’Italia saluta con commozione gli aiuti provenienti da altri Stati, come la Cina, Cuba e l’Albania, protagonista nelle ultime ore di un significativo gesto di generosità, quello sì europeista, proprio di chi dell’Unione europea aspira un giorno a far parte con uno spirito che taluni nel vecchio continente hanno forse dimenticato.

ABSTRACT

COVID-19: the EU Commission promises “whatever it takes”, but not so much.

The economic and social shock of the COVID-19 pandemic imposes a common European response. In this perspective, the EU Institutions are mobilising all available means to strengthen public health sectors and mitigate the socio-economic impact of the crisis. Among them, the suspension of the Schengen Agreement, the activation of the general safeguard clause of the Stability and Growth Pact and the new temporary framework on direct State aid to the production sectors most affected by the effects of the Coronavirus epidemic, in just a few days, have completely reshaped the face of Europe.

COVID-19: la Commissione annuncia il “whatever it takes”, ma non troppo.

Lo shock economico e sociale provocato dalla pandemia di COVID-19 impone una risposta comune europea. In questa ottica, le Istituzioni dell’Unione stanno mobilitando tutti gli strumenti a disposizione per rafforzare i settori della sanità pubblica e attenuare l’impatto socioeconomico della crisi. Tra di essi la sospensione dell’Accordo di Schengen, l’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita e il nuovo quadro temporaneo sugli aiuti di Stato diretti ai settori produttivi maggiormente coinvolti dagli effetti dell’epidemia da Coronavirus, in pochi giorni, hanno completamente ridisegnato il volto dell’Europa.