I *Post* di AISDUE, V (2023), *aisdue.eu*
Sezione "Articoli", n. 2, 6 maggio 2023
Quaderni AISDUE

L'assistenza finanziaria comunitaria e le diverse accezioni del principio di condizionalità: dal MESF al Recovery Fund-Next GenerationEU

Pieralberto Mengozzi*

SOMMARIO: 1. Le condizioni poste all'assistenza comunitaria a Stati membri in difficoltà. – 2. L'art. 122 TFUE e la sua prima applicazione per l'istituzione del MESF. – 3. L'istituzione del MES. – 4. *Segue*: i pesanti sacrifici imposti da questo alle popolazioni degli Stati membri assistiti. – 5. Il Programma OMT. – 6. L' elaborazione da parte dello Stato richiedente assistenza MES di un progetto di aggiustamento macroeconomico. – 7. *Segue*: il controllo dei giudici dell'Unione sull'approvazione da parte del Consiglio del contenuto di detto progetto. – 8. L'attenzione alle esigenze della popolazione degli Stati membri prestata dal PEPP e dal SURE. – 9. La condizione della non eccedenza rispetto al 2 % del PIL dei richiedenti assistenza prevista dal programma PCS del MES. – 10. I prestiti e le sovvenzioni, finanziati mediante *eurobonds* garantiti nel bilancio UE, previsti dal regolamento 2027/2092. – 11. *Segue*: lo spirito nuovo del Recovery Fund-Next GenerationEU da esso istituito. – 12. *Segue*: il carattere simmetrico delle sue norme.

1. L'applicazione di un principio di condizionalità si è data in tempi diversi in relazione ad un'idea di solidarietà, il cui relativo sviluppo ho

* Professore Associato di Diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna.

analizzato in una recente monografia relativa all'assistenza maturata nell'Unione a favore di Stati in difficoltà. Delle forme in cui quel principio ha trovato applicazione penso sia utile ora fornisca un quadro sinottico che consenta una loro rapida visione indipendentemente dalla lettura d'assieme di detta monografia, facendo rinvio alla relativa bibliografia in essa contenuta[1].

Il fenomeno in questione è legato ad un superamento dell'idea di un'identificazione della Comunità Economica Europea limitata all'istituzione ed alla gestione di un mercato unico affermatasi alla fine della Seconda guerra mondiale come alternativa alle divisioni ed ai conflitti che avevano portato ad essa. Si pensava che una liberalizzazione economica avrebbe automaticamente portato ad un benessere diffuso per tutti gli Stati europei. Con il passare del tempo ci si è resi conto che l'istituzione e la gestione di quel mercato non era sufficiente per raggiungere un tale obiettivo e che essa lasciava sussistere la possibilità di una non adeguata eguale evoluzione dei diversi Stati membri e l'eventualità che alcuni di essi potessero trovarsi in difficoltà.

Con l'istituzione dell'Unione Economica e Monetaria, stabilita dal Trattato di Nizza, ci si è prima limitati a prevedere, che la politica di congiuntura di ciascuno degli Stati membri costituisse una questione d'interesse comune ed a stabilire che il Consiglio potesse adottare all'unanimità le misure adatte alla situazione, anche in caso di difficoltà sopravvenute nell'approvvigionamento di determinati prodotti[2]. Con l'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona è stato, poi, introdotto in questo l'art. 122 TFUE, il cui paragrafo 1 prevede che "il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare quando sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia". Analoga previsione contiene il paragrafo 2 di quell'articolo, secondo il quale lo stesso Consiglio, sempre su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni

[1] P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022, p. 259.
[2] Art. 100, paragrafo 1, TCE.

un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Queste due previsioni sono state subito intese l'una alla luce dell'altra: da un lato si è inteso che le decisioni adottate a norma della seconda siano poste in essere "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri", espressamente previsto nella prima; dall'altro si è inteso che decisioni prese sulla base della prima siano adottate "a determinate condizioni". L'applicazione di questo principio di condizionalità è stata ripresa dalla pratica in uso del Fondo Monetario Internazionale, il quale, richiesto di aiuto da Paesi in difficoltà, subordina la sua concessione alla conclusione di un accordo contenente un impegno di questo a prevedere il proprio risanamento.

2. Il Consiglio ha per la prima volta fatto uso di questo principio di condizionalità subordinando l'assistenza richiesta all'Unione da Irlanda, Portogallo e Grecia, sulla base di detto art. 122 TFUE, nel quadro del funzionamento del regolamento UE 407/2010 istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF)[3], imponendo a quegli Stati un programma di aggiustamento economico e finanziario. L'ha fatto agevolato dalla circostanza che poteva decidere in materia a maggioranza e non all'unanimità e dal dato che l'intervento richiesto era limitato alla somma di 60 miliardi di euro. A tal fine esso ha autorizzato la Commissione a contrarre prestiti sui mercati, garantiti dal bilancio dell'Unione europea, in quanto le difficoltà di quei Paesi potevano rappresentare una seria minaccia all'attività dell'Unione europea nel suo complesso.

La condizionalità a cui il regolamento istitutivo del MESF subordinava l'assistenza prevista a favore di detti Paesi non ha costituito una novità assoluta. L'Unione europea si era già avvalsa del principio "niente soldi per niente", ad esempio, con il regolamento 1303 del 2013 sui fondi strutturali d'investimento europeo, dando luogo ad una solidarietà condizionale impegnando ciascuno Stato membro a rispettare, con riferimento al settore riguardato da ciascuno di quei

[3] Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

fondi, certi requisiti[4]. Ed aveva previsto che, ove questi non fossero rispettati, l'Unione avrebbe potuto procedere alla sospensione dei pagamenti intermedi stabiliti a favore di quello Stato. Analogamente a quanto previsto dal regolamento 1303/2013, il regolamento 1407/2010 condizionava la concessione di un prestito o di una linea di credito ad uno Stato membro all'illustrazione da parte sua del suo fabbisogno ed alla trasmissione alla Commissione ed al Comitato Economico e Finanziario di un programma di aggiustamento. La decisione di concedere un prestito da parte della Commissione conteneva le condizioni generali di politica economica alle quali era subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione. Sulla base di essa la Commissione e lo Stato membro beneficiario concludevano un *memorandum* di intesa, nel quale erano specificate dette condizioni. La Commissione verificava, a scadenze regolari, se la politica economica dello Stato membro beneficiario fosse conforme al suo programma di aggiustamento sulla base della presentazione da parte dello Stato membro di tutte le informazioni necessarie e della sua piena collaborazione. Sulla base dei risultati di tale verifica la Commissione decideva sull'erogazione delle rate successive.

3. L'applicazione da parte della Commissione delle disposizioni di cui sopra con riferimento alla Grecia, che ha beneficiato di quella assistenza, è intervenuta sulla base di una preoccupazione di procedere rapidamente a porre in essere un sostegno all'economia greca. Conseguenza ne è stata che la Commissione ha accordato quell'assistenza, in modo affrettato e poco puntuale, senza verificare, come richiesto dal secondo comma dell'art. 122 TFUE, che quel Paese avesse subito o rischiasse seriamente di subire gravi perturbazioni economiche e finanziarie sfuggenti al suo controllo, cioè senza concorrere al loro determinarsi. In particolare, è avvenuta senza una

[4] Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

verifica che le informazioni fornite da quel Paese fossero veritiere ed accompagnate da una collaborazione adeguata.

Il fatto che il Consiglio abbia adottato ed applicato il regolamento istitutivo del MESF, trascurando di accertare accuratamente le condizioni per la sua applicazione, non è stato casuale. Eravamo all'indomani della crisi finanziaria del 2008 e della preoccupazione insorta di contenerne le ripercussioni avutesi in alcuni Stati membri per evitare conseguenze per la stabilità finanziaria e la sopravvivenza dell'intera area euro. A questa preoccupazione non si poteva dare seguito attraverso un'ulteriore applicazione dell'art. 122 TFUE. Vi facevano ostacolo, da un lato, l'art. 125, paragrafo 1, TFUE contenente una clausola (detta di non salvataggio) e, dall'altro, il fatto che non era stato possibile dotare il MESF di più di 60 miliardi, in ragione delle ristrettezze del bilancio dell'Unione. Gli Stati membri, allora, con un trattato del 2 febbraio 2012, hanno deciso di porre in essere il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)[5], destinato a costituire una vera e propria organizzazione internazionale autonoma. Hanno previsto a suo favore una dotazione di 700 miliardi di euro. Gli hanno attribuito la funzione di prestare assistenza, in forma di prestiti e di crediti a Stati dell'area euro trovatisi in difficoltà di accesso ai mercati finanziari, sotto una stretta condizionalità, al fine di preservare la stabilità della zona euro nel suo insieme.

A fronte di preoccupazioni circa la compatibilità con il diritto dell'Unione di questa nuova iniziativa il Consiglio ha promosso una procedura di revisione semplificata, ai sensi dell'art. 48 TUE, al fine d'introdurre nel TFUE un paragrafo 3 del suo art. 136 che rendesse certa la legittimità della nuova istituzione all'interno del diritto dell'Unione[6]. Dato che al fine di tale iniziativa si è resa necessaria l'approvazione da parte degli Stati membri, è stato chiesto alla High Court irlandese di accertarne l'ammissibilità e la legittimità. A seguito di un rinvio pregiudiziale al riguardo alla Corte di giustizia, quest'ultima si è espressa in senso positivo in quanto "la concessione di un'assistenza

[5] Quel Trattato è entrato in vigore dopo aver raggiunto il 27 settembre di quello stesso anno la ratifica di tutti gli Stati ad esso partecipanti.

[6] Decisione del Consiglio europeo, del 25 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 (2011/199/UE).

finanziaria ad un membro del MES, sotto forma di linea di credito o sotto forma di prestiti, conduce a creare per quest'ultimo un nuovo debito nei confronti del MES che deve essere a questo rimborsato maggiorato con un margine adeguato"[7].

4. Gli interventi del MESF e del MES, a cui si è aggiunto quello di una società di diritto lussemburghese incaricata di mobilitare risorse di 440 miliardi di euro per agire con le medesime finalità del MESF, si sono intrecciati tra loro. Questo intreccio ha indotto la cancelliera Angela Merkel ad affermare che nello sviluppo del processo d'integrazione europea si è passati da un metodo comunitario ad "un metodo dell'Unione". A ciò si è aggiunta una novità importante quanto al tipo di condizionalità a cui sono venuti ad essere sottoposti gli interventi di assistenza previsti a favore degli Stati membri in difficoltà: la loro subordinazione, come già indicato, ad una stretta condizionalità. Questa doveva essere realizzata dal MES attraverso l'imposizione allo Stato beneficiario dei suoi interventi di un protocollo d'intesa, prevedente l'adozione da parte di questo di un programma di adeguamento macroeconomico importante pesanti sacrifici per esso e per la propria popolazione. E con riferimento alla conclusione di detto protocollo era prevista solo una assistenza formale della Commissione ed un monitoraggio di questa sulla sua applicazione. Il fatto che il funzionamento del MES, in ragione di tale tipo di condizionalità, aveva loro implicato molto dure conseguenze, operatori economici ed associazioni sindacali hanno avanzato ricorsi davanti al Tribunale ed alla Corte di giustizia dell'Unione contro atti dell'Unione europea intervenuti nelle procedure di assistenza posti in essere dal MES ed hanno lamentato avessero determinato gravi danni nei loro confronti. Queste procedure si sono concluse con il riconoscimento da parte della Corte di giustizia dell'ammissibilità di tali ricorsi (perché altrimenti i ricorrenti sarebbero stati privati del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti

[7] Sentenza della Corte del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Governement of Ireland e altri*.

fondamentali dell'Unione europea)[8]. Anche in ragione di ciò la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento europeo si sono impegnati in uno sforzo di integrare l'attività svolta dal MES nel diritto dell'Unione al fine di meglio controllare i suoi interventi ed assicurarne la conformità ai valori di questa.

5. A fronte delle difficoltà e del protrarsi dei tempi per il raggiungimento di detto obiettivo incontrati da quelle istituzioni, si sono avuti due fenomeni. Da un lato l'assunzione di una funzione di supplenza rispetto a queste del Consiglio dei governatori della Banca centrale europea; d'altro lato la reazione che, a questo atteggiamento, le istituzioni più politiche dell'Unione, hanno espresso adottando il regolamento 472/2013 sulla sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto concerne la loro stabilità finanziaria[9].

Il Consiglio della Banca centrale europea, per parte sua, ha rilevato che le misure da esso adottate sino al 2012 erano risultate insufficienti per raggiungere l'obiettivo della Banca di contribuire a superare le crisi, oggetto di interventi del MES, cercando semplicemente di favorire l'occupazione e la stabilità dei prezzi. Hanno, di conseguenza, con una decisione del 5-6 settembre 2012, adottato un programma non convenzionale di operazioni sul mercato secondario sui titoli di debito pubblico di Stati in difficoltà finanziaria dell'area euro denominato *Outright Monetary Transactions* (OMT)[10].

Adottando questo programma il Consiglio dei Governatori della Banca centrale europea ha dato chiaro segno di voler applicare la seconda frase dell'art. 127 TFUE, secondo cui il Sistema europeo di Banche centrali, di cui la BCE fa parte, sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli

---

[8] Cfr., ad esempio, sentenza della Corte del 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e altri c. Commissione europea e Banca centrale europea*.

[9] Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

[10] BCE *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 September 2012, www.ecb.europa.eu.

obiettivi dell'Unione. È in linea con tale intento che il Presidente Mario Draghi ha precisato che la Banca intendeva farlo "whatever it takes".

Questa affermazione è stata tanto netta e rigida che deve considerarsi anche segno di un chiaro intendimento da parte della BCE del ruolo che l'art. 13, paragrafo 1, TUE le ha attribuito ricomprendendola tra le istituzioni dell'UE ed impegnandola ad agire solidalmente con tutte le altre per il benessere dei popoli di questa. Con la conseguenza di un suo intendimento di costituire uno strumento per la salvaguardia della zona euro e così, indirettamente, uno strumento di solidarietà nei confronti di Stati membri di quell'area in difficoltà e dei soggetti in essa operanti.

6. Il secondo fenomeno di cui ho detto è stato costituito dall'atteggiamento che le istituzioni tradizionalmente più politiche dell'Unione, per un'evidente intenzione di riprendere l'iniziativa, e forse anche in uno spirito di competizione con la BCE, hanno assunto adottando detto regolamento 472/2013. Con questo quelle istituzioni hanno inteso reagire alle rilevanti conseguenze prodotte dall'esecuzione del programma di adeguamento macroeconomico imposto particolarmente alla Grecia e a Cipro dal protocollo d'intesa, a cui nei confronti di quei Paesi il MES aveva subordinato gli interventi finanziari loro destinati. A tale riguardo quel regolamento ha previsto che

a) la Commissione abbia la facoltà di sottoporre a sorveglianza rafforzata gli Stati che si trovino o rischino di trovarsi in grave difficoltà finanziaria con potenziali ripercussioni negative sulla zona euro,

b) una tale sorveglianza intervenga automaticamente nei confronti di quegli Stati che ricevono assistenza dal MES,

c) uno Stato membro, che intenda richiedere assistenza dal MES o da altre istituzioni, informi immediatamente il Presidente dell'Eurogruppo, il Commissario per gli Affari Economici e Monetari ed il Presidente della BCE ed elabori un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico di concerto con la Commissione e, se del caso, con il Fondo Monetario Internazionale e, cosa molto significativa,

d) tale programma tenga conto dei meccanismi di formazione salariale nel rispetto del ruolo delle parti sociali ed assicuri mezzi

sufficienti a politiche fondamentali come l'istruzione e l'assistenza sanitaria e sia sottoposto al Consiglio che lo approva su proposta della Commissione.

Ciò ha dato luogo ad un'importante incidenza dell'Unione sul funzionamento del sistema MES. Non a caso la Corte di giustizia, prestando attenzione ad essa, ha visto in questa "un rafforzamento della governance economica dell'UE" ed un contrasto in via preventiva agli inconvenienti economici e sociali precedentemente incontrati dagli Stati beneficiari degli interventi in questione.

7. In effetti con questo sviluppo si è dato al diritto dell'Unione europea un'impronta nuova, stante che il Trattato MES, all'origine, si limitava a prevedere che le istituzioni dell'Unione a) prestassero un'assistenza puramente formale alla negoziazione di un protocollo d'intesa tra il Meccanismo Europeo di Stabilità e lo Stato beneficiario, stabilente le condizioni per il darsi degli interventi di tale Meccanismo e b) esercitassero una mera funzione di monitoraggio sul rispetto di tali condizioni.

Sul piano giuridico la previsione secondo cui il progetto di un programma di aggiustamento macroeconomico, previsto dal regolamento 472/2013, deve essere approvato dal Consiglio su proposta della Commissione costituisce uno sviluppo giuridicamente rilevante, innanzitutto, per il fatto che l'atto contenente detta approvazione è suscettibile di controllo giurisdizionale. E, poi, perché, ai sensi del paragrafo 1, dell'art. 52, della Carta europea dei diritti fondamentali, limitazioni all'esercizio di diritti e libertà da questa riconosciuti importate dall'approvazione di detto programma da parte del Consiglio sono legittime solo se necessarie.

Nonostante detto regolamento è stato ritenuto non sufficiente. Con comunicazione al Parlamento ed al Consiglio del 20 marzo 2013, adottata nel corso della procedura che ha portato alla sua adozione, la Commissione, anche su sollecitazione della Germania, ha proposto la creazione di uno strumento di convergenza e di competitività nella zona euro volgente a rafforzare la disciplina di bilancio, a ridurre le diseguaglianze strutturali presenti nei sistemi economici nazionali ed a prevenire e contrastare gli shock asimmetrici, in una logica di bilanciamento tra equilibrio finanziario e sviluppo, coordinamento e

coesione, convergenza e competitività, da realizzarsi nel quadro del funzionamento dell'Unione. Questa iniziativa non ha, però, incontrato il consenso delle altre istituzioni e dell'Austria, della Finlandia, della Svezia e dei membri del Benelux. Questi ultimi hanno teso, in particolare, a rifiutare l'idea, contenuta nella proposta, dell'istituzione di un meccanismo di solidarietà a favore degli Stati euro in difficoltà, affermando di non voler pagare il conto per le riforme degli altri Paesi euro, dato che sono questi che hanno il più grande interesse a divenire competitivi.

8. Con riferimento ad interventi destinati agli Stati membri dell'area euro in ragione di situazioni di emergenza da loro patite e con riferimento alle condizioni della loro effettuazione più attente alle esigenze degli Stati beneficiari si sono avuti sviluppi importanti. Particolarmente significativi al riguardo sono stati il Programma della BCE di Assistenza di Emergenza per la Pandemia (*Pandemic Emergency Purchase Programme* - PEPP)[11] e lo Strumento europeo di Sostegno Temporaneo per Attenuare i Rischi di Disoccupazione in Emergenza (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* - SURE)[12].

Il PEPP si è differenziato dai precedenti Programmi OMT e QE della BCE perché, oltre ad essere caratterizzato da una dotazione superiore ai 2 miliardi, a differenza di quei programmi, è destinato a durare a beneficio di tutti gli Stati membri dell'area euro nel tempo di cui essi abbiano a soffrire della pandemia. Con ciò ha assunto carattere simmetrico. Ed è ulteriormente caratterizzato per il fatto che prevede interventi di assistenza ad un tasso d'interesse più basso mai visto e per non essere proporzionato al capitale impegnato nella BCE da ciascuno Stato (il *Capital Key*) sino al livello del 2 % del PIL al 2019 dello Stato da assistere e, quindi, per non essere subordinato al darsi di una condizione stabilita previo un accordo d'intesa di quello Stato con gli organi della BCE.

---

[11] Comunicato stampa, del 18 marzo 2020, reperibile sul sito www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html.

[12] Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

Non meno importanti, quanto meno sul piano qualitativo, sono le misure SURE di sostegno alla disoccupazione che sono previste dal regolamento (UE) 2020/672[13], adottato dal Consiglio all'unanimità. Quelle misure sono destinate a fornire sostegno sino a 100 miliardi di euro a Stati membri quando la loro spesa pubblica abbia subito un aumento repentino e severo a decorrere dal 1° febbraio 2020. All'adozione di esse anche il Parlamento europeo è stato favorevole perché volgono ad aiutare gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro e concorrono alla tutela dei dipendenti e dei lavoratori autonomi dal rischio di caduta della possibilità di prestare la loro opera e potrà consentire anche il finanziamento di misure di carattere sanitario relative al luogo di lavoro.

Il perseguimento degli obiettivi del SURE avviene attraverso il reperimento di risorse scaturenti da obbligazioni emesse da parte della Commissione, garantite sino al 25 % del totale dagli Stati membri ed attraverso l'esclusione che l'erogazione dei prestiti concessi possa essere riservato, per più del 60 %, ai tre Stati membri che rappresentano la quota più grande di prestiti concessi.

Al fine di beneficiare di un intervento uno Stato membro deve concludere un "accordo di prestito" con la Commissione nel quale devono essere consensualmente precisate le misure da adottarsi. Ciò significa che la concessione dei prestiti da parte del SURE non dev'essere sottoposta a condizioni imposte dal MES, cioè ad una condizionalità del tipo di quella prevista dal trattato istitutivo di questo o del tipo di quella prevista dal regolamento istitutivo del MESF che imponeva allo Stato richiedente assistenza un "programma di aggiustamento economico e finanziario".

Lo sviluppo a questo modo concretato dal regolamento 2020/672 è importante per un'accentuazione in senso solidaristico del processo d'integrazione europea, innanzitutto perché l'assistenza prevista, pur potendo concretarsi unicamente in prestiti, può essere fornita sol che la Commissione accerti in capo allo Stato che la richiede una situazione di aumento "repentino e severo" della spesa per gli ammortizzatori sociali. E, poi, perché quel regolamento concreta l'idea di un finanziamento dello strumento destinato a fornire l'assistenza in

[13] Regolamento (UE) 2020/672, cit.

questione attraverso un'emissione da parte della Commissione di eurobonds, prima tanto ostacolata. Si deve, però, segnalare che questo importante sviluppo costituisce solo un primo sviluppo, come indicherò riferendomi al Recovery Fund-Next GenerationEU, in quanto le obbligazioni emesse dalla Commissione devono essere garantite sino al 25 % del totale dagli Stati membri.

9. Prima dell'insorgere della pandemia da COVID 19, come già detto, le istituzioni dell'Unione europea si sono, a più riprese, sforzate di raggiungere un accordo per integrare il sistema MES nel diritto dell'Unione europea. Nel marzo 2020 esse, seguendo l'iniziativa dell'Eurogruppo, hanno invitato gli organi del MES a compiere un'integrazione nel funzionamento del Trattato che l'ha istituito di innovazioni previste dal regolamento 472/2013, stabilendo una sorta di sua supervisione/direzione da parte dei vertici dell'Unione. Gli organi del MES hanno puntualmente dato seguito a tale invito adottando un programma PCS. Questo programma riprende una distinzione che il trattato istitutivo di quell'organizzazione fa tra due linee di credito che il MES può seguire nell'esercizio delle funzioni che si è dato: una prima linea di credito prevedente interventi a titolo precauzionale a favore di tutti i Paesi dell'area euro la cui situazione economica e finanziaria sia fondamentalmente solida; una seconda linea di credito prevedente prestiti a favore di tutti i Paesi dell'area euro con una situazione economica finanziaria in generale solida che però non soddisfino alcuni criteri, tra cui quello d'avere un rapporto debito/PIL superiore al 60 %. Gli organi del MES, di conseguenza, con decisione del 15 maggio 2020, hanno stabilito che quegli interventi a) non debbano necessariamente implicare una ristrutturazione del sistema economico e sociale del Paese richiedente il prestito, b) possano essere compiuti in una misura non eccedente il 2% del PIL di quel Paese calcolato alla fine del 2019, c) siano subordinati solo a criteri d'idoneità specifici stabiliti, a priori, in via generale per tutti gli Stati membri dall'art. 2 delle linee direttrici del MES sull'assistenza finanziaria a titolo di precauzione e d) siano subordinati a detto condizionamento alleggerito in ragione del fatto che la loro utilizzazione sia destinata a spese sanitarie dirette ed indirette, di cura e di prevenzione relative all'emergenza sanitaria da Covid-19. Con questo il Consiglio dei Governatori del MES, contrariamente a

quanto previsto generalmente dal Trattato istitutivo di tale meccanismo, non ha precisato che queste devono essere a) necessarie per finanziare o fornire sostegno alla stabilità dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari e b) indispensabili per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. Si è limitato a prevedere che sia avanzata una domanda individuale di assistenza da parte di uno Stato membro dell'area euro accompagnata da un programma di quello Stato e che su di essa debba intervenire una decisione del MES di conformità al suo Trattato istitutivo ed alle linee direttrici sull'assistenza finanziaria a titolo di precauzione, vale a dire condizioni molto meno rigorose rispetto a quanto generalmente previsto dal Trattato MES.

In secondo ed ancor più significativo luogo a) il Consiglio dei Governatori del MES ha stabilito che i documenti ufficiali sul PCS utilizzino le espressioni "condizioni" o "requisiti" invece dell'espressione "condizionalità" che ha fatto tanto esitare a richiedere ordinarie misure MES e b) la Commissione ha pubblicato un formulario standardizzato per la presentazione di domande di misure PCS che permette la redazione in via unilaterale di un Piano di Risposta alla Pandemia (PRP) da parte di uno Stato che intenda beneficiare di quelle misure.

In ragione di quanto indicato in secondo luogo, ed in particolare dell'introduzione da parte del Programma PCS della previsione secondo cui lo Stato che domanda assistenza deve redigere un Piano di Risposta alla Pandemia che deve essere condiviso dal Consiglio di Amministrazione del MES, quel Piano viene a svolgere la funzione che l'art. 13 del Trattato MES ordinariamente attribuisce al *memorandum* d'intesa.

10. Il fondo Recovery Fund-Next GenerationEU riprende una vecchia proposta francese mirante all'emissione di recovery bonds con garanzia nel bilancio UE e non più degli Stati membri. Questa vecchia proposta ha subito varie vicende che sono state caratterizzate da interventi non solo delle istituzioni ma anche degli Stati membri e particolarmente della Polonia e dell'Ungheria e degli Stati frugali. Decisive sono state, al riguardo, le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 che hanno previsto l'erogazione a titolo di

solidarietà a Stati membri di risorse raccolte anche mediante eurobonds e le condizioni per la loro utilizzazione. Con esse il Consiglio europeo ha convenuto che a) la Commissione poteva essere autorizzata a contrarre prestiti – eurobonds – sui mercati dei capitali per conto dell'Unione fino a 750 miliardi di euro a prezzi 2018 e gli importi, da essa così reperiti, potevano essere trasferiti a titolo di solidarietà nei confronti degli Stati membri ai programmi di erogazione di risorse dell'Unione previsti dal piano Next Generation EU, b) quegli importi potevano essere usati in forma di prestiti, fino a concorrenza di 360 miliardi di euro a prezzi 2018, e per spese – cioè sostanzialmente per sovvenzioni (da non rimborsare) - fino a concorrenza di 390 miliardi di euro a prezzi 2018, c) i prestiti e le sovvenzioni dovevano essere erogati secondo ratei successivi, d) sia i prestiti che le sovvenzioni dovevano essere utilizzati dagli Stati membri beneficiari per contribuire alla realizzazione di programmi europei, indicati tramite raccomandazioni agli stessi indirizzate dalla Commissione, per il perseguimento di obiettivi d'interesse comune, e) in caso di non rispetto di tali condizioni di utilizzazione di ratei dei pagamenti ricevuti lo Stato beneficiario avrebbe dovuto subire una sospensione della corresponsione dei ratei successivi ad opera della Commissione ed una revoca di quelli non utilizzati sulla base di una decisione del Consiglio e f) i prestiti dovevano essere restituiti, sulla base di un calendario da fissare, entro il 31 dicembre 2058. Quanto così convenuto in seno al Consiglio europeo è stato sostanzialmente prima ripreso nel regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020[14], entrato in vigore il 1° maggio 2021 e poi approvato dai parlamenti nazionali degli Stati membri per quanto riguarda le misure autorizzanti la Commissione a collocare bonds sui mercati finanziari.

11. Il Recovery Fund si caratterizza per uno spirito di solidarietà completamente nuovo. Esso, infatti, prevede sovvenzioni a fondo perduto ed il proprio finanziamento con nuove risorse. Precisa che queste siano costituite, oltre che dai fondi raccolti attraverso

[14] Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

l'emissione degli eurobonds, da un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, da una quota proveniente dal rilancio della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e da una quota dei proventi delle aste del sistema europeo di scambio delle quote di emissioni ETS. E stabilisce che i propri interventi siano destinati privilegiatamente a favore degli Stati membri meno favoriti in considerazione della loro impossibilità di permettersi un sostegno alle proprie imprese ed ai propri cittadini quale quello di cui sono capaci gli altri membri (con la conseguenza di una destinazione all'Italia di 209 miliardi di euro di cui 89 a fondo perduto). Non li subordina a condizioni del tipo di quelle previste dal MES. Per utilizzare, però, le sue risorse gli Stati membri dovranno predisporre "Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza", che dovranno essere approvati dal Consiglio dell'Unione a maggioranza qualificata, previa verifica della loro rispondenza a Programmi Europei per il perseguimento di uno sviluppo economico legato ad un corretto funzionamento del mercato interno. Questi piani dovranno tenere conto del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro, della resilienza sociale ed economica dello Stato membro richiedente l'intervento del fondo e del suo effettivo contributo alla transizione verde e digitale. A questo fine quegli Stati sono impegnati ad effettuare delle riforme indicate in dettaglio, prevedendo singole tabelle di marcia per ogni provvedimento legato ad esse. Conseguenza ne è che tali tabelle dovranno essere rispettate e che i finanziamenti potranno essere accordati a tappe. Ed il passaggio ad una tappa successiva potrà avvenire solo dopo l'approvazione dei risultati conseguiti nel corso della precedente.

12. Come può risultare anche da quanto già rilevato, con riferimento alle misure d'emergenza determinate dal Covid-19 l'attenzione all'esigenza di solidarietà comunitaria presenta quantomeno due aspetti particolari, tra loro strettamente connessi, rispetto a quella ad essa prestata nel quadro delle misure adottate in relazione ad altri tipi di emergenza.

Il primo elemento che ha facilitato l'adozione delle nuove misure è stato costituito dal carattere simmetrico da esse presentato rispetto alle precedenti. Data la loro destinazione ad essere applicate, per il

generalizzato diffondersi della crisi pandemica nei confronti di tutti gli Stati membri, la loro adozione ha risposto ad un interesse generale. Per questo non è stata fortemente condizionata da riluttanze di Stati frugali a beneficiare Stati non virtuosi, quali quelle che si sono fatte sentire nell'adozione e nell'applicazione delle misure asimmetriche che le hanno precedute. Gli uni e gli altri Stati hanno avuto un interesse egoistico alla loro emanazione, che ha dato alle misure adottate un'intonazione meno tipicamente solidaristica e maggiormente improntata ad una loro funzione di strumento per far fronte ad un interesse comune.

Il secondo carattere è costituito dalla previsione che le misure in questione sono destinate a soddisfare le esigenze da esse perseguite a titolo temporaneo, ma rinnovabili sino a quando dette esigenze sussistano. Questo carattere è importante perché dà alla gestione di un interesse comune un tocco che attribuisce alla soddisfazione dell'esigenza di solidarietà una dimensione nuova. Permette che, nello spazio di tempo di applicabilità di ciascuna misura, possa essere data un'assistenza privilegiata ad uno o più Paesi membri in ragione delle maggiori sofferenze ad esso o ad essi causati dalla pandemia. E ciò fa mantenendo all'assistenza prevista carattere simmetrico in una logica ben precisa: la logica del "oggi a te domani a me". Con queste due conseguenze: a) un'assistenza privilegiata potrà essere riservata ad ulteriori Stati ove la pandemia perduri ed aumenti la sofferenza che a questi determini e b) l'applicazione delle misure in questione, prevedano esse prestiti o sovvenzioni, non deve essere atta ad evitare comportamenti di bilancio non virtuosi da parte degli Stati membri loro beneficiari. Effetto ne è che, da un lato, l'erogazione dell'assistenza prevista da dette misure non dev'essere sottoposta alla stretta condizionalità a cui è subordinata quella prevista da altri tipi di misure e, d'altro lato, avviene direttamente in relazione ad esigenze di singoli Stati membri e non a quella dell'area comunitaria nel suo insieme.

E, anche se l'istituzione comunitaria che concede assistenza deve concludere un accordo con lo Stato beneficiario per determinarne le modalità, questo accordo è destinato ad avere un contenuto ben diverso, ad esempio, rispetto ai *memorandum* che ordinariamente devono accompagnare l'assistenza prestata dal MES.