

## PREFAZIONE

Il presente volume raccoglie gli atti dell'evento conclusivo del progetto finanziato dalla Commissione europea nel 2017 (Cattedra Jean Monnet – Project Number 587344-EPP-1-2017-1-IT-EPPJMO-CHAIR, titolare prof. Massimo Condinanzi) dal titolo “*Qui a peur de l'Europe?*”.

L'evento era stato immaginato come un momento di riflessione – rivolto *in primis* a studenti universitari, avvocati e magistrati, ma altresì aperto alla società civile – in cui accademici, professionisti e politici avrebbero condiviso le loro visioni sul cammino dell'Unione europea nell'ultimo decennio (e non solo). L'auspicio era che se ne potessero evidenziare in particolare gli aspetti positivi, a chiusura di un percorso di tre anni in cui gli accademici coinvolti direttamente nel progetto avrebbero contribuito a diffondere le loro conoscenze sul processo di integrazione europea, spiegando (a studenti, universitari ma anche delle scuole superiori, a giuristi, a giornalisti e a diverse categorie del mondo produttivo) il funzionamento (e i limiti) dell'“ordinamento giuridico di nuovo genere”, con l'auspicio di ridurre il sempre più diffuso euro-scetticismo, accompagnato da un tasso crescente (in misura direttamente proporzionale) di “sovranismo”, qualunque sia la realtà che si cela dietro tale espressione (in Italia come in molti altri Paesi membri – e non pensiamo solo al Regno Unito o alla Polonia e all'Ungheria, ma anche, ad esempio, all'Austria e alla più vicina, geograficamente e culturalmente, Francia).

Il titolo dell'incontro era stato pertanto ipotizzato senza la parentesi “*Chi ha ancora paura dell'Europa?*” per distinguerlo dal “convegno di lancio” della Cattedra Jean Monnet “*Chi ha paura dell'Europa?*”, organizzato all'inizio del progetto (primavera 2018), e così (sperare di poter) evidenziare i miglioramenti che (specie rispetto alla crisi dell'integrazione, dell'euro e dell'immigrazione e della sicurezza) si auspicava l'Unione euro-

pea sarebbe riuscita a realizzare nei tre anni del finanziamento europeo. La realtà che il primo semestre del 2020 ci ha consegnato – chiedendo a noi stessi, in prima persona, e a ogni istituzione esistente (nazionale, europea o internazionale), di fronteggiare un'emergenza epidemiologica senza precedenti nella storia recente e generando attese, delusioni e tensioni (non prive di inevitabili strumentalizzazioni) – ci ha indotto ad inserire l'avverbio “ancora” tra parentesi [*Chi ha (ancora) paura dell'Europa?*], essendo a dir poco scontato che è più che mai vivo oggi il timore rispetto all'Unione europea, alle sue capacità di far fronte alla crisi sanitaria e a quella economica che ne è inevitabilmente scaturita, in una parola rispetto al futuro di questa “casa comune” chiamata a mostrare, oggi più che mai, solidarietà e coesione per uscire rafforzata da questa ultima e più drammatica sfida.

Al pari del *webinar* svoltosi il 18 maggio 2020 che era strutturato in tre sessioni, il volume raccoglie in tre sezioni i contributi dei relatori che hanno partecipato all'incontro sulle tre tematiche che ivi sono state oggetto di discussione: crisi dell'integrazione europea, crisi dell'euro e crisi dell'immigrazione e della sicurezza. A tali contributi si è ritenuto opportuno aggiungere un capitolo introduttivo, dove si esaminano le più rilevanti reazioni delle istituzioni dell'Unione europea alla crisi epidemiologica e alla conseguente crisi economica e si formulano alcune riflessioni circa il possibile futuro dell'Unione europea.

Un ringraziamento particolare va a tutti gli Autori per la tempestiva consegna dei lavori, che ha reso possibile la pubblicazione in tempi rapidi<sup>1</sup>. Si ringraziano altresì la dottoressa Ilaria Anrò e i dottori Matteo Aranci e Giacomo Dalla Valentina per il supporto nell'attività redazionale finalizzata alla pubblicazione.

Genova, Biella, 15 giugno 2020

*Chiara Amalfitano, Massimo Condinanzi*

---

<sup>1</sup>Non ci si può tuttavia esimere dal segnalare che degli interventi delle istituzioni dell'Unione europea nelle more della pubblicazione non si è potuto dar atto nel volume, che resta pertanto sostanzialmente aggiornato a giugno 2020.

## AUTORI

*Chiara Amalfitano*, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

*Massimo Condinanzi*, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

*Luigi Daniele*, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

*Alessia Di Pascale*, Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

*Chiara Favilli*, Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Firenze.

*Francesco Munari*, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Genova.

*Bruno Nascimbene*, Professore emerito di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

*Ferdinando Nelli Feroci*, già Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea e Commissario europeo per l'Industria e l'Imprenditoria. Presidente dell'Istituto Affari Internazionali.

*Fabio Spitaleri*, Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Trieste.

*Luigi Tosato*, Professore emerito di Diritto internazionale, Università di Roma La Sapienza.

*Takis Tridimas*, Professor of European Law, King's College of London.

*Lorenza Violini*, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

## CAPITOLO 1

# CHI HA (ANCORA) PAURA DELL'EUROPA? QUALCHE RIFLESSIONE ALLA LUCE ANCHE DELLA PANDEMIA DA COVID-19

*Chiara Amalfitano e Massimo Condinanzi*

SOMMARIO: 1. La crisi nella crisi: la pandemia da Covid-19 in un momento complesso del processo di integrazione europea. – 2. Le modalità di reazione delle istituzioni dell'Unione europea alla crisi epidemiologica e alla conseguente crisi economica. – 3. I più rilevanti interventi, di natura finanziaria e non. – 4. Quale futuro per l'Unione europea? – *Riferimenti bibliografici.*

### *1. La crisi nella crisi: la pandemia da Covid-19 in un momento complesso del processo di integrazione europea.*

I primi due decenni del nuovo secolo hanno indubbiamente segnato il processo di integrazione europea per le sempre maggiori complessità legate alla necessità di fornire risposte adeguate a crisi tipicamente transnazionali, quella finanziaria (divenuta presto una crisi dei debiti sovrani) degli anni successivi al 2007, quella connessa al fenomeno migratorio, quella generata dal terrorismo internazionale di matrice jihadista, convenzionalmente riconducibile all'attentato del settembre 2001: rispetto a ciascuno di tali fenomeni le opinioni pubbliche nazionali si attendevano risposte dalle istituzioni "sovrnazionali" più prossime, e quindi i popoli europei innanzitutto dall'Unione europea. La risposta, percepita come insufficiente e, comunque, insoddisfacente, è valsa a nutrire una reazione che siamo ormai abituati a definire "euroscetticismo", inteso come una sostanziale sfiducia verso le politiche europee e le istituzioni che di quelle

politiche sono responsabili nella possibilità che da quel livello di *governance* provengano soluzioni apprezzabili ai problemi macroscopici che vengono avvertiti.

L'euroscetticismo ha, invero, radici più lontane, collocabili – con qualche semplificazione – all'indomani del trattato di Maastricht (1992), che, segnando un importante passo avanti del processo di integrazione europea e le premesse dell'Unione economica e monetaria, generava al contempo un approccio cauto e diffidente verso chi nel modello gius-politico dell'integrazione non ha mai creduto, preferendo piuttosto tradizionali percorsi cooperativi. Tale approccio, inizialmente localizzato essenzialmente nel Regno Unito (che da allora ampiamente ha fatto ricorso a forme di integrazione "differenziata") è andato poi espandendosi anche in altri Stati membri fino a contagiare Paesi di indubbia fede europea, quali l'Italia e la Francia, nutrendosi proprio delle difficoltà che le più recenti "crisi" hanno fatto emergere. Complice – o forse fondamentale ispiratore – un certo grado di distanza, mai colmata, tra i cittadini degli Stati membri e le istituzioni politiche europee, resa manifesta dai bassi tassi di partecipazione alle competizioni elettorali europee, che, dal 1979, hanno segnato una costante decrescita, interrotta, soltanto dalle elezioni più recenti, del 2019, dove la partecipazione media è tornata sopra al 50% degli aventi diritto e, comunque, rimanendo assai lontana dalle soglie di partecipazione alle competizioni politiche nazionali. A ben guardare poi, non è scontato che un improvviso picco partecipativo sia segno di un ritrovato stato di benessere della vita democratica delle istituzioni europee: spesso l'incremento partecipativo (specie se improvviso) è sintomo di inasprimento del conflitto, prova l'esistenza di importanti lacerazioni del tessuto politico e sociale, confermando (e promuovendo) fenomeni di radicalizzazione<sup>1</sup>.

L'instabilità democratica che ne discende genera ed è contraddistinta, nella dimensione europea, da fenomeni di c.d. sovranismo, dove il tradizionale concetto di sovranità, parte ineludibile della dottrina dello Stato e delle relazioni internazionali, viene declinato ad identificare un fenomeno politico teso, per un verso, ad esaltare le soluzioni domestiche a problemi di dimensione transnazionale e, per altro verso e soprattutto, a svalutare

---

<sup>1</sup> M. LIPSET, *L'uomo e la politica. Le basi sociali della politica*, Milano, 1963, p. 30 ss.

la capacità delle istituzioni europee di fornire soluzioni adeguate o di fornirle davvero nell'interesse di tutti i consociati e non solo di alcuni. La richiamata linea di tendenza si è spesso associata all'espansione, in tutti i Paesi occidentali, del repertorio di azione politica dei cittadini, con ricorso a metodi di partecipazione eterodossi e con il declino delle forme più convenzionali di veicolazione del consenso politico. Le formazioni politiche più risalenti e tradizionali, che si collocano all'origine dell'integrazione europea, sono risultate pregiudicate e con esse la fiducia verso la risposta istituzionale che quelle formazioni sono in grado di dare su scala europea. In molti Paesi membri si è passati dal constatare fenomeni di indifferenza per l'Europa (che si spiega con la tradizionale marginalità che la politica occupa nell'orizzonte del pensiero umano), a manifestazioni di scetticismo per la capacità delle istituzioni di pervenire a soluzioni adeguate sino a degenerare in ostilità manifesta e in una certa qual misura di timore, non disgiunto da un certo grado di "complotto", per un'Unione europea che viene vista come politicamente e strutturalmente orientata a fornire soluzioni discriminatorie, tese a favorire certi Stati o certi popoli, piuttosto che altri. Ciò che allo studioso del diritto dell'Unione europea, che si fonda sul concetto di "non discriminazione" (oggi nell'art. 18, par. 1, TFUE) e che aspira alla realizzazione dell'*ever closer union*, non può che apparire sconcertante.

Così, in anni caratterizzati in particolare dalle difficoltà (i) di ripresa economica dopo la crisi dei mutui *subprime*, (ii) di intervento efficace dell'Unione europea rispetto alla crisi migratoria, (iii) di tenuta del sistema (o almeno di sua reazione adeguata) rispetto alle violazioni sempre più sistematiche dello stato di diritto da parte di Stati membri di più recente ingresso nell'Unione, e appena concluso faticosamente (e a seguito di ben tre proroghe<sup>2</sup>) l'accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione (che produce effetti dal 1° febbraio 2020)<sup>3</sup>, si diffonde in Europa (a partire

---

<sup>2</sup> V., tutte del Consiglio europeo, la decisione (UE) 2019/47, in *GUUE* L 80 I del 22 marzo 2019, p. 1 ss., la decisione (UE) 2019/584, in *GUUE* L 101 dell'11 aprile 2019, p. 1 ss. e la decisione (UE) 2019/1810, in *GUUE* L 278 I del 30 ottobre 2019, p. 1 ss.

<sup>3</sup> Il testo dell'accordo, insieme con la decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran

dall'Italia) tanto violento quanto inaspettato (?) il coronavirus, che assorbe tutte le energie delle istituzioni (nazionali ed) europee per ormai (alla data in cui si scrive) più di tre mesi<sup>4</sup>, alla ricerca di una risposta dapprima sanitaria e poi economica, nella speranza di scongiurare fenomeni di crisi della tenuta sociale.

Il 18 maggio 2020 si è entrati in Italia in piena “fase 2”, già parzialmente avviata il 4 maggio, e anche gli altri Stati membri, sulla base di tempistiche analoghe (e in parte coordinate dalla stessa Unione europea: v. *infra*, par. 3), stanno progressivamente riaprendo le attività (e in alcuni casi le scuole) e programmando un lento ripristino della “normalità”, altresì pianificando la riapertura delle frontiere “interne” all’Unione, chiuse dal 17 marzo (verso l’esterno, ovvero rispetto ai Paesi terzi, l’apertura è prevista non prima del 15 giugno)<sup>5</sup>.

---

Bretagna e Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica, è pubblicato in *GUUE* L 29 del 31 gennaio 2020, p. 1 ss. A partire dal 1° febbraio 2020, sono iniziati i negoziati tra Unione e tale Stato per definire le future relazioni: v. altresì la Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l’Unione europea e il Regno Unito, in *GUUE* C 34 del 31 gennaio 2020, p. 1 ss.

<sup>4</sup> Si ricordi che la pandemia è stata dichiarata dall’OMS l’11 marzo 2020 (v. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>). Si ricordi altresì che in Italia lo Stato di emergenza è stato dichiarato già con Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 per un periodo di sei mesi, sino quindi al 31 luglio 2020 (in *GURI* n. 26 del 1° febbraio 2020).

<sup>5</sup> Più precisamente: il 16 marzo la Commissione ha raccomandato agli Stati membri (poi anche ai Paesi associati Schengen) di applicare una restrizione iniziale coordinata di 30 giorni per i viaggi non essenziali da Paesi terzi verso l’Unione (v. *infra*, par. 3; tale restrizione è stata concordata dagli Stati il 17 marzo). L’8 aprile la Commissione ha invitato gli Stati membri e i Paesi Schengen non UE a prorogare le restrizioni temporanee per i viaggi non essenziali nell’Unione sino al 15 maggio ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_616](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_616)). L’8 maggio 2020 la Commissione ha raccomandato una ulteriore proroga che scade il 15 giugno 2020 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_823](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_823)). Da ultimo (11 giugno 2020), l’istituzione ha adottato (i) una comunicazione che contiene raccomandazioni per una revoca parziale e graduale delle restrizioni di viaggio verso l’Unione dopo il 30 giugno, invitando gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla libera circolazione e i controlli alle frontiere interne entro il 15 giugno, in considerazione del miglioramento della situazione sanitaria nell’Unione e dell’attuazione del distanziamento sociale e di altre misure di carattere sanitario da parte degli Stati membri (v. COM(2020) 399 final, consultabile al seguente indirizzo inter-

Proprio il ripristino delle frontiere interne e la negazione della libera circolazione delle persone (peraltro anche all'interno del territorio nazionale – con le persone confinate addirittura entro le mura di casa) – che è il pilastro indiscutibile del, ed è indissociabile dal, percorso di integrazione europea – ha rappresentato uno dei segnali più immediatamente tangibili ed evidenti della crisi profonda dell'Unione. La sospensione del nocciolo più profondo e imprescindibile del mercato interno è stata tanto indispensabile quanto, si spera, proficua, se lentamente di riapertura e di ritorno alla “normalità” si inizia a parlare.

Pur sbalorditiva nella sua forza rappresentativa, la sospensione pressoché integrale della libera circolazione delle persone tra gli Stati membri dell'Unione europea è parsa subito la conseguenza non tanto di una scelta politica e giuridica, quanto l'inevitabile ricaduta della materiale “impossibilità” di circolare (ovunque) dettata da esigenze di salute pubblica, con cui le istituzioni, il diritto, l'economia hanno dovuto fare i conti. Il *free movement* sempre percepito, in molte discipline anche non giuridiche, come sintomo di benessere, di crescita, di rafforzamento, di vivacità, è divenuto, improvvisamente, veicolo di malattia e (in molti casi) di morte. E quindi da bandire. Una nuova paura, per tutti i cittadini dell'Unione europea innanzitutto, ma anche per la stessa Unione, che è chiamata a superarla, ad annientarla, a farla dimenticare (senza dimenticarla), non appena le condizioni lo permetteranno e, nel contempo, a rafforzarsi cogliendo una grande opportunità da clamorose debolezze.

L'exasperato nazionalismo e le politiche sanitarie quasi esclusivamente nazionali non hanno mitigato l'impatto del virus, il multilateralismo tipico delle organizzazioni internazionali universali ha prestato il fianco a plurime critiche, tanto dal punto di vista della loro (contenuta) capacità predittiva, quanto della capacità gestionale insufficiente. La dimensione europea, rappresentata dai “suoi valori” e dal “benessere dei suoi popoli” (entrambi obiettivi dell'azione dell'Unione a mente dell'art. 3 TUE, senza che possa precludersi l'inclusione del secondo nella lista dei primi), ha invece una grande occasione di riscatto e di ritrovare nuova linfa.

---

net: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-assessment-temporary-restriction-non-essential-travel\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-assessment-temporary-restriction-non-essential-travel_en.pdf)) e (ii) linee guida per una ripresa graduale e coordinata delle operazioni di visto, in *GUUE* C 197 I del 12 giugno 2020, p. 1 ss.

## 2. *Le modalità di reazione delle istituzioni dell'Unione europea alla crisi epidemiologica e alla conseguente crisi economica.*

Pur con tutti i limiti dettati dal principio delle competenze di attribuzione – limiti innanzitutto connessi alla impossibilità per l'Unione di adottare misure di politica sanitaria (la salute essendo infatti una materia rispetto a cui l'Unione ha una mera competenza di coordinamento, completamento e sostegno<sup>6</sup> e le esigenze di “sanità pubblica” un tradizionale limite del mercato interno e dello stesso diritto non discriminatorio di provenienza europea) – è indiscutibile che le istituzioni europee si siano mosse rapidamente per reagire con tutti i mezzi a loro disposizione alla pandemia. Ciò, almeno, dopo l'infelice uscita di Madame Lagarde del 12 marzo 2020, peraltro prontamente rimediata con l'avvio da parte della Banca centrale europea di un programma straordinario da 750 miliardi di euro per l'acquisto di obbligazioni pubbliche e private dei Paesi membri dell'eurozona, il c.d. *Pandemic Emergency Purchase Program* – PEPP<sup>7</sup> e, altresì, con l'introduzione di significativi elementi di flessibilità nel quadro del Patto di Stabilità e di Crescita (“PSC”) mediante l'attivazione, su iniziativa della Commissione europea, della c.d. *General Escape Clause*<sup>8</sup>, almeno, pare, sino alla fine del 2021.

---

<sup>6</sup> V. G. DI FEDERICO-S. NEGRI, *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e sicurezza*, Milano, 2019, spec. p. 17 ss. Sui limiti dell'Unione derivanti dalle limitate competenze nel settore dell'Unione economica e monetaria v. in particolare lo scritto di F. MUNARI in questo volume.

<sup>7</sup> V. decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), in *GUUE* L 91 del 25 marzo 2020, p. 1 ss. Per un primo commento v. C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *I Post di AISDUE*, 16 aprile 2020. Il 4 giugno 2020, la Banca Centrale Europea ha annunciato che aumenterà di 600 miliardi il piano di acquisto straordinario, con durata estesa sino a fine giugno 2021, rispetto all'attuale scadenza di dicembre 2020. Il comunicato stampa è consultabile al seguente indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604-a307d3429c.en.html>.

<sup>8</sup> Si tratta della prima attivazione della c.d. *General Escape Clause*, o “clausola di salvaguardia generale”, introdotta nel 2011 – segnatamente dalla riforma realizzata con il c.d. *Six Pack* – in varie previsioni dei due regolamenti (v. regolamento (CE) n. 1466/1997

La crisi sanitaria e quella economica che ne è inevitabilmente conseguita hanno posto l'Unione e gli Stati membri di fronte ad una sfida senza precedenti per i loro sistemi sanitari, il loro stile di vita, la loro stabilità economica e i loro valori. Una crisi eccezionale che – come in particolare la Commissione ha costantemente ribadito – richiede una risposta eccezionale, tale per cui nessuno Stato membro può vincere da solo la battaglia per uscire dalla crisi e per cui tutti gli Stati membri, insieme con le istituzioni, organi e organismi dell'Unione, sono chiamati a collaborare in uno spirito autentico di solidarietà<sup>9</sup>. Ciò tenendo sempre in considerazione che la pandemia e la crisi hanno sì avuto natura simmetrica (tutti gli Stati membri sono stati colpiti dal Covid-19, indipendentemente dalla

---

del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in *GUCE* L 209 del 2 agosto 1997, p. 1 ss., e regolamento (CE) n. 1467/1997 del Consiglio, del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, *ivi*, p. 6 ss. Tali regolamenti, come noto, erano già stati oggetto di riforma prima del *Six pack*, nel 2005) che, insieme con la risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al patto di stabilità (Amsterdam, il 17 giugno 1997), 97/C 236/01, in *GUCE* C 236 del 2 agosto 1997, p. 1 ss.), costituiscono il nucleo originario del PSC. L'attivazione della clausola in questione è avvenuta, in particolare, per effetto di una comunicazione adottata dalla Commissione il 20 marzo 2020 (v. COM(2020) 123 final, disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/IT/COM-2020-123-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>) e della successiva dichiarazione dei Ministri delle Finanze dell'Unione, del 23 marzo 2020, diffusa con un comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Consiglio (v. <https://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/>). La clausola, pur non dando luogo ad una sospensione in via generalizzata delle procedure del PSC, autorizza gli Stati membri a discostarsi dai requisiti di bilancio normalmente applicabili, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa, e consente alla Commissione ed al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche economiche nel contesto del Patto. Per alcune considerazioni in proposito, cfr. C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi*, n. 19/2020, p. 453 ss., spec. p. 458 ss.

<sup>9</sup> Sulla solidarietà tra Stati membri e tra Unione e Stati membri a fronte della pandemia v. in particolare G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale "L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive", giugno 2020, p. 77 ss.

loro volontà e da loro comportamenti più o meno virtuosi); ma che esse presentano ricadute asimmetriche, sia per quanto concerne la differenza con cui i Paesi membri sono stati in concreto colpiti dal virus, sia per quanto attiene alle capacità di ciascuno di essi di reagire alla crisi (anche in considerazione della diversa “potenza economica”, essa sì dipendente anche da pregresse scelte di politica economica più o meno virtuosa).

Mentre ciascuna istituzione adottava misure interne per rideterminare le proprie modalità di riunione, di votazione e di gestione delle attività a distanza (si pensi, per tutte, alle modifiche dei regolamenti interni di Consiglio e Commissione<sup>10</sup> e alla scelta anche della Corte di giustizia di ridefinire l’esercizio dell’attività giurisdizionale<sup>11</sup>), sono stati assai numerosi

---

<sup>10</sup>V., rispettivamente, la decisione (UE) 2020/430 del Consiglio, del 23 marzo 2020, recante deroga temporanea al regolamento interno del Consiglio alla luce delle difficoltà di viaggio dovute alla pandemia di Covid-19 nell’Unione (in *GUUE* L 88 I del 24 marzo 2020, p. 1 ss.), prorogata per la durata di un mese, a partire dal 23 aprile 2020, dalla decisione (UE) 2020/556 del Consiglio, del 21 aprile 2020 (in *GUUE* L 128 I del 24 aprile 2020, p. 1 ss.) e ulteriormente prorogata sino al 10 luglio dalla decisione (UE) 2020/702 del Consiglio del 20 maggio 2020 (in *GUUE* L 165 del 27 maggio 2020, p. 38 s.); e la decisione (UE, Euratom) 2020/555 della Commissione, del 22 aprile 2020, recante modifica del suo regolamento interno (in *GUUE* L 127 I del 22 aprile 2020, p. 1 ss.). Quanto invece alle modifiche delle modalità di voto del Parlamento europeo v. la decisione dell’Ufficio di Presidenza del 20 marzo 2020 che integra la decisione del 3 maggio 2004 sulle disposizioni relative alle votazioni, consultabile al seguente indirizzo internet: <https://drive.google.com/file/d/1ZtcZYOfKPBY5k33fNkB1fW-TUUYcisjE/view>.

<sup>11</sup>La Corte di giustizia dell’Unione europea, a causa della pandemia legata al Covid-19, ha adottato alcune misure eccezionali, limitando la propria attività giurisdizionale. La modalità di lavoro a distanza, che al principio dell’epidemia non interessava le udienze di discussione, è stata successivamente generalizzata e le udienze della Corte e del Tribunale fissate tra il 16 marzo e, rispettivamente, il 30 aprile e il 15 maggio sono state rinviate. Esse sono riprese (in presenza) dal 25 maggio. Priorità è stata data al trattamento delle cause che presentano particolare urgenza (*i.e.*, procedimenti d’urgenza, procedimenti accelerati e procedimenti sommari). Per gli altri procedimenti in corso dinanzi alla Corte, dal 19 marzo i termini sono stati prorogati di un mese, fermo restando il termine per la presentazione dei ricorsi e delle impugnazioni. Nei procedimenti pendenti presso il Tribunale, non solo i termini per proporre ricorso, ma anche quelli legali, hanno continuato a decorrere. I termini processuali fissati dalla cancelleria sono stati, invece, adeguati al contesto di crisi. Sul tema v. A. MAFFEO, *Gli effetti della pandemia da Covid-19 sul contenzioso dell’Unione europea*, in *Eurojus*, numero speciale, cit.

gli interventi normativi in pressoché tutti i settori di competenza dell'Unione<sup>12</sup>.

Unione che, come noto, non è “attrezzata” per adottare atti ricorrendo ad una procedura d'urgenza, il processo decisionale non conoscendo l'istituto “generalizzato” della decretazione d'urgenza<sup>13</sup>. Eppure, pur in assenza di una strumentazione siffatta (la cui previsione e disciplina nei trattati pare oggi più che mai indispensabile), la produzione normativa è stata ingente e caratterizzata da estrema flessibilità e significativa prontezza.

E proprio per ovviare all'impossibilità di ricorrere a strumenti che assicurino in tempi rapidi (rapidissimi, in questo frangente) una risposta efficace all'emergenza, nonché per poter talvolta prescindere dalla rigidità dell'attribuzione di competenze, l'Unione, e specialmente la Commissione ha fatto ricorso cospicuo al *soft law*. Comunicazioni, orientamenti, raccomandazioni, linee guida in cui si danno indicazioni agli Stati membri su come intervenire e legiferare a livello nazionale per reagire alla crisi, sanitaria ed economica. Atti non giuridicamente vincolanti – almeno formalmente – in quanto appunto atti *soft*, che pure finiscono per derogare (seppur certo temporaneamente) alla legislazione vigente vincolante<sup>14</sup>.

Si pensi, ad esempio, alla comunicazione del 19 marzo 2020 dedicata al «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19»<sup>15</sup> (c.d. *Temporary Fra-*

<sup>12</sup> Per una sintesi di tutte le misure adottate dall'Unione europea v., da ultimo, la nota n. 44/10, *L'epidemia Covid-19 e l'Unione europea* (aggiornata all'8 giugno 2020), elaborata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e consultabile al seguente indirizzo internet: [http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/21\\_1.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/21_1.htm).

<sup>13</sup> Sul tema v. I. ANRÒ, *Le procedure decisionali d'urgenza dell'Unione europea in tempi di crisi*, in *Eurojus*, 13 giugno 2017. Da ultimo e segnatamente alla luce del Covid-19, v. G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *I Post di AISDUE*, 18 aprile 2020, p. 10 ss., spec. p. 16 s.; e, con ampia disamina degli interventi delle istituzioni per far fronte all'emergenza sanitaria, v. C. FIORAVANTI, *Deroghe, eccezioni e urgenza d'intervento: il processo decisionale nell'emergenza sanitaria*, in *Eurojus*, 2/2020, p. 256 ss.

<sup>14</sup> In argomento v. O. STEFAN, *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers*, 3 giugno 2020, p. 1 ss.

<sup>15</sup> V. COM(2020) 1863, in *GUUE* C 91 I del 20 marzo 2020, p. 1 ss., su cui v. A. BIONDI, *Op-Ed: “State Aid in the Time of COVID-19”*, in *EU Law Live*, 25 marzo 2020; L. CALZOLARI, *L'influenza del Covid sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o an-*

*mework*), che illustra agli Stati membri le possibilità di cui dispongono in base alle norme dell'Unione per garantire liquidità e accesso ai finanziamenti per le imprese, specie le piccole e medie imprese, che si sono improvvisamente trovate a far fronte a carenza di credito, così da consentire loro di riprendersi dalla crisi attuale. L'obiettivo della Commissione è quello di definire un quadro che consenta agli Stati membri di sostenere le imprese in difficoltà a causa dell'attuale pandemia, assicurando però al contempo l'integrità del mercato interno e cercando almeno di contenere fenomeni distorsivi<sup>16</sup>. O, ancora, agli orientamenti «sull'assistenza di emergenza dell'UE per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'assistenza sanitaria legata alla crisi della Covid-19»<sup>17</sup>, dove la Commissione si impegna a fornire assistenza agli Stati membri quanto agli interventi urgenti nel settore sanitario, coordinando ad esempio, la domanda e l'offerta di posti di terapia intensiva per i pazienti e di personale medico e coordinando e cofinanziando il trasporto transfrontaliero di emergenza di pazienti e squadre adeguatamente qualificate di personale medico e dove, tra le altre misure, si invitano, e sostanzialmente autoriz-

---

*che altro?*, in *Sidiblog*, 26 aprile 2020. Per un'analisi complessiva, relativa anche ai progressivi aggiornamenti del Quadro temporaneo, v. C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri?*, in *Eurojus*, numero speciale, cit., p. 149 ss.

<sup>16</sup>Non va dimenticato che ridurre i limiti che il diritto dell'Unione europea tradizionalmente pone alla pratica degli aiuti di Stato alle imprese rischia inevitabilmente di ripercuotere sull'economia reale delle imprese le asimmetrie che tradizionalmente esistono tra i bilanci pubblici degli Stati membri. Se è pur vero che, nel quadro del *Temporary Framework*, l'Italia ha ritenuto di derogare (v. art. 53, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemologica da COVID-19, in *GURI* n. 128 del 19 maggio 2020, S.O. n. 21) alla rigida previsione di cui all'art. 46, legge 24 dicembre 2012, n. 234 (in *GURI* n. 3 del 4 gennaio 2013) che, in attuazione di un principio posto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, vieta di conceder aiuti a coloro che abbiano ricevuto e non rimborsato aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero della Commissione europea, non è men vero che la diversa capacità di erogare aiuti di alcuni Stati membri rispetto ad altri, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello della razionalità qualitativa e strategica della spesa, può favorire in futuro disegualianze non irrilevanti tra i tessuti economici nazionali.

<sup>17</sup>In *GUUE* C 111 I del 3 aprile 2020, p. 1 ss., su cui v. M. INGLESE, *La mobilità transfrontaliera dei pazienti affetti da Covid-19*, in *Sidiblog*, 10 maggio 2020.

zano, gli Stati membri a derogare eccezionalmente alle regole dettate dalla direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali<sup>18</sup> (che prevede un livello minimo di armonizzazione per numerose professioni sanitarie), legittimando la prestazione temporanea e occasionale di servizi sulla base di una semplice dichiarazione, senza che si debba passare per la formale procedura di riconoscimento della qualifica (subordinata eventualmente a misure compensative) e attendere la relativa decisione delle autorità dello Stato membro ospitante. E, altresì, agli orientamenti «sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19»<sup>19</sup>, dove la Commissione evidenzia la possibilità di ricorrere quasi come regola generale, almeno in materia di sanità pubblica e appalti connessi, alla procedura ristretta di negoziazione senza gara: essa, nel sistema delle direttive appalti, è ammessa soltanto in casi eccezionali, mentre in tali orientamenti è presentata come uno strumento a cui fare ricorso pressoché in via ordinaria, sia pure con obbligo di indicare una motivazione.

Si noti, poi, che si è anche proceduto ad adottare atti che – pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* per lo più il giorno stesso della loro adozione (o, al più tardi, quello successivo) – producono effetti immediatamente o, talora, addirittura retroattivamente. Si pensi, per tutti, e rispettivamente, al regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione, adottato il 14 marzo 2020 e in vigore dallo stesso giorno (pur se pubblicato in *Gazzetta* il 15 marzo)<sup>20</sup>; e alla decisione (UE) 2020/491 relativa all'esenzione dai dazi doganali all'importazione e dall'IVA concesse all'importazione delle merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19 nel corso del 2020, adottata dalla Commissione il 3 aprile 2020, ma idonea ad applicarsi a tutte le importazioni effettuate dal 30 gennaio 2020 al 31 luglio 2020<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Si tratta della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in *GUUE* L 255 del 30 settembre 2005, p. 22 ss.

<sup>19</sup> In *GUUE* C 108 I del 1° aprile 2020, p. 1 ss.

<sup>20</sup> In *GUUE* L 77 I del 15 marzo 2020, p. 1 ss.

<sup>21</sup> In *GUUE* L 103 I del 3 aprile 2020, p. 1 ss.

Ancora, si è frequentemente derogato, ai fini dell'adozione di atti legislativi, al termine di otto settimane tra la data di trasmissione ai Parlamenti nazionali e la data di iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio di cui all'art. 4, par. 1, del protocollo n. 1, sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al TUE e al TFUE<sup>22</sup>, ricorrendo evidentemente quelle ragioni di urgenza che legittimano eccezioni alla regola generale e le cui motivazioni sono riportate nell'atto stesso<sup>23</sup>.

Infine, sempre per far fronte all'emergenza sanitaria e al conseguente *lockdown* nella pressoché totalità degli Stati membri (ha fatto sostanzialmente eccezione la sola Svezia), si è proceduto in taluni casi a prorogare il termine di recepimento di alcune direttive<sup>24</sup>. E nel rapporto con gli Stati

---

<sup>22</sup> E quindi, conseguentemente, allo stesso termine a disposizione dei Parlamenti nazionali per fornire pareri sul rispetto del principio di sussidiarietà ai sensi del protocollo n. 2 allegato ai trattati.

<sup>23</sup> V., ad esempio, considerando n. 13 del regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus), in *GUUE* L 99 del 31 marzo 2020, p. 5 ss.; considerando n. 11 del regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica, in *GUUE* L 99 del 31 marzo 2020, p. 9 ss.; considerando n. 15 del regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19, in *GUUE* L 130 del 24 aprile 2020, p. 1 ss.; considerando n. 21 del regolamento (UE) 2020/698 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di Covid-19 con riguardo al rinnovo o alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti, in *GUUE* L 165 del 27 maggio 2020, p. 10 ss.

<sup>24</sup> V., ad esempio, la direttiva (UE) 2020/700 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, recante modifica delle direttive (UE) 2016/797 [dell'11 maggio 2016, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea, in *GUUE* L 138 del 26 maggio 2016, p. 44 ss.] e (UE) 2016/798 [dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie, *ibidem*, p. 102 ss.] per quanto riguarda la proroga dei periodi di

membri, la Commissione – a fronte di una richiesta della Presidenza (croata) di turno del Consiglio finalizzata al congelamento dei termini delle procedure di infrazione e dei casi EU Pilot e delle risposte da fornire alle lettere amministrative – pur non accogliendo l'idea (proposta) di un congelamento trasversale e completo, ha prorogato sino a metà giugno le risposte da fornire alle lettere di messa in mora e ai pareri motivati adottati nelle sessioni di gennaio e febbraio 2020 e quelle relative alle misure adottate per conformarsi ad una sentenza emessa all'esito di un procedimento *ex art. 258 TFUE*. Per tutti gli altri casi, l'istituzione ha acconsentito ad un possibile differimento dei termini entro cui fornire risposte (ovvero anche le prove di adeguamento a sentenze di condanna a penali pecuniarie ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE) sulla base di una richiesta basata sulle specificità del singolo caso, riservandosi comunque la possibilità di avviare nuove procedure di infrazione (oltre che di proseguire quelle già "in corso") qualora lo ritenga necessario<sup>25</sup>.

---

ricepimento, in *GUUE* L 165 del 27 maggio 2020, p. 27 ss. Si pensi poi, ad esempio, e sempre con riguardo al settore dei trasporti, all'adozione di misure specifiche e temporanee applicabili al rinnovo e alla proroga del periodo di validità di taluni certificati, licenze e autorizzazioni, nonché al rinvio di determinate verifiche e attività di formazione periodiche in risposta alle circostanze straordinarie venutesi a creare con l'epidemia di Covid-19, tramite il citato regolamento (UE) 2020/698 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020, in vigore dal 28 maggio 2020 ed applicabile dal 4 giugno 2020.

<sup>25</sup> Così, ad esempio, nella sessione di maggio, la Commissione ha avviato sei nuove procedure nei confronti dell'Italia (e ne ha archiviate tre), concedendo quattro mesi in luogo dei tradizionali due per la risposta alle lettere di messa in mora. *Amplius*, sulla procedura di infrazione e l'atteggiamento della Commissione e della Corte di giustizia ai tempi del Covid-19 v. M. CONDINANZI-C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi*, giugno 2020. Si noti che anche la Commissione si concede più tempo per rispondere a richieste degli Stati membri: v., ad esempio, l'avviso concernente una richiesta relativa all'applicabilità dell'art. 34 della direttiva 2014/25/UE (del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, in *GUUE* L 94 del 28 marzo 2014, p. 243 ss.) sulla proroga del termine per l'adozione di atti di esecuzione, richiesto dalla Danimarca (con riguardo ai servizi di consegna pacchi da impresa a consumatore in Danimarca) *ex art. 35* della direttiva nel dicembre 2019. I termini per l'adozione di atti di esecuzione in relazione alla direttiva in parola possono essere prorogati dalla Commissione con l'accordo del soggetto che ha presentato la richiesta di esenzione: «alla luce del contesto attuale e degli effetti della pandemia di Co-

### 3. *I più rilevanti interventi, di natura finanziaria e non.*

Passando sinteticamente ad analizzare i più rilevanti interventi delle istituzioni (oltre a quelli già sopra menzionati), un'attenzione particolare merita, innanzitutto, il regolamento c.d. SURE, la cui proposta è stata presentata dalla Commissione il 2 aprile 2020<sup>26</sup> e che è stato infine adottato dal Consiglio lo scorso 19 maggio<sup>27</sup>. Elaborato in attuazione di quanto previsto dall'art. 122 TFUE, il regolamento istituisce uno strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza, di natura integrativa rispetto ad analoghi strumenti già esistenti negli Stati membri (art. 2). Esso «fissa le condizioni e le procedure [ex artt. 6-12] per consentire all'Unione di fornire assistenza finanziaria [quale prestito assunto dalla Commissione per conto dell'Unione sui mercati internazionali e garantito dagli Stati membri: v. artt. 4 e 11] a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche dovute all'epidemia di Covid-19, per consentire il finanziamento, in primo luogo, di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e pertanto a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché per finanziare determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro» (art. 1, par. 2). Dello strumento possono avvalersi gli Stati membri la cui «spesa pubblica effettiva ed eventualmen-

---

vid-19, e con l'accordo del Regno di Danimarca, il periodo di cui dispone la Commissione per decidere in merito a tale richiesta è prorogato di 12 giorni lavorativi. [Il termine iniziale scadeva l'11 maggio 2020] Il termine ultimo scadrà pertanto il 29 maggio 2020» (in *GUUE* C 178 del 28 maggio 2020, p. 7).

<sup>26</sup> V. COM(2020) 139 final, disponibile all'indirizzo internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0139&qid=1591975842092&from=IT>.

<sup>27</sup> V. regolamento (UE) 2020/672 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, in *GUUE* L 159 del 20 maggio 2020, p. 1 ss. Per un primo commento v. A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, 23 maggio 2020; e già sulla proposta di regolamento v. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *Sidiblog*, 5 aprile 2020.

te anche programmata abbia subito un aumento repentino e severo a decorrere dal 1° febbraio 2020 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» (art. 3). L'importo massimo dell'assistenza finanziaria non può superare i 100 miliardi di euro per tutti gli Stati membri (art. 5)<sup>28</sup> – tra cui non va più ricompreso il Regno Unito – e il periodo di disponibilità dello strumento nel corso del quale può essere adottata una decisione di assistenza si conclude il 31 dicembre 2022 (art. 12, par. 3)<sup>29</sup>.

Si ricorda, quindi, sempre sul piano dell'assistenza finanziaria, la prevista mobilitazione di (sino a) 40 miliardi di euro da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI) per fornire sostegno alle imprese colpite dalla crisi. In particolare, il pacchetto finanziario originariamente ipotizzato è composto di tre *tranches*: (i) un programma di garanzia alle banche, basato su quelli già esistenti e in grado di ottenere una rapida attuazione, per consentire di smobilitare sino a 20 miliardi di euro di finanziamenti; (ii) linee di liquidità alle banche per garantire un sostegno aggiuntivo al capitale circolante delle piccole e medie imprese e delle società quotate caratterizzate da media capitalizzazione (midcap) pari a 10 miliardi di euro; (iii) programmi di acquisto di titoli garantiti da attività (ABS), per consentire alle banche di trasferire il rischio sui portafogli di

---

<sup>28</sup> Ai sensi dell'art. 7 del regolamento il prestito viene erogato in rate. L'art. 9 dispone che la «quota di prestiti concessi ai tre Stati membri che rappresentano la quota più grande di prestiti concessi non supera il 60 per cento dell'importo massimo di cui all'articolo 5» (par. 1) e che l'importo «che l'Unione deve in un dato anno non supera il 10 per cento dell'importo massimo di cui all'articolo 5» (par. 2).

<sup>29</sup> Per la proposta di un meccanismo europeo permanente di sostegno alla disoccupazione (realizzato *ex art.* 175, par. 3, TFUE ed eventualmente, laddove tale previsione non sia ritenuta adeguata/sufficiente, ricorrendo alla clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE) v. R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da Covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *Sidiblog*, 9 aprile 2020. La Commissione si è impegnata ad accelerare la presentazione di una proposta legislativa per un sistema europeo di riassicurazione della disoccupazione: v. comunicazione del 12 marzo 2020, COM(2020) 112 def., disponibile all'indirizzo internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0112&qid=1591976134154&from=IT>.

prestiti alle piccole e medie imprese e mobilitare un sostegno aggiuntivo di 10 miliardi di euro. Il 26 maggio 2020 il Consiglio di amministrazione della BEI ha concordato la struttura e il modello commerciale del nuovo «Fondo di garanzia paneuropeo per far fronte alle conseguenze economiche della pandemia di Covid-19», per un ammontare di 25 miliardi di euro<sup>30</sup>.

Per quanto concerne, poi, il (tanto discusso, almeno in Italia) ricorso al Meccanismo europeo di stabilità (MES)<sup>31</sup>, l'Eurogruppo, riunitosi in videoconferenza tra il 7 e il 9 aprile 2020, ha proposto di istituire un *Pandemic Crisis Support*, basato sulla (già esistente) «linea di credito soggetto a condizioni rafforzate», di cui all'art. 14 del trattato MES, e adattato alla luce dell'emergenza in atto<sup>32</sup>. Di tale strumento, nelle parole dell'Eurogruppo, dovrebbero potersi avvalere tutti gli Stati membri dell'eurozona, «*with standardized terms agreed in advance by the ESM Governing Bodies, reflecting the current challenges, on the basis of up-front assessments by the European institutions*»<sup>33</sup>. L'unico requisito da soddisfare per poter accedere a tale linea di credito consisterà nell'impegno, da parte degli Stati beneficiari, ad utilizzare le risorse ricevute «*to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19 crisis*»<sup>34</sup>. L'Eurogruppo ha altresì chiarito che verranno seguite le previsioni del trattato MES e che l'ammontare del credito erogabile sarà pari al 2% del PIL dello Stato membro interessato (alla data del 31 dicembre 2019). Infine, è stato precisato che la linea di credito in que-

<sup>30</sup> V. <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm>.

<sup>31</sup> Istituito dal c.d. trattato MES (trattato che istituisce il Meccanismo europeo di Stabilità), firmato il 2 febbraio 2012 da tutti gli Stati membri dell'area euro ed entrato in vigore il 27 settembre 2012. Il testo è consultabile all'indirizzo internet: [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203\\_-\\_esm\\_treaty\\_-\\_it.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf).

<sup>32</sup> V. il punto 16 del *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, adottato dall'Eurogruppo e diffuso tramite comunicato stampa in data 9 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

<sup>33</sup> V. il punto 16 del menzionato *Report*.

<sup>34</sup> *Ibidem*. Su tale meccanismo v. E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, *I Post di AISDUE*, 28 aprile 2020.

stione rimarrà disponibile fintantoché la crisi del Covid-19 non sarà terminata e che, successivamente, gli Stati membri dell'area euro resteranno impegnati al rafforzamento dei loro fondamentali economici e finanziari, conformemente al quadro normativo dell'Unione in materia di coordinamento delle politiche economiche e di sorveglianza economica e di bilancio. Tale proposta è stata oggetto di un *endorsement* da parte del Consiglio europeo del 23 aprile 2020, sia pure in termini piuttosto generici e congiuntamente alle altre due "reti di sicurezza" proposte dall'Eurogruppo, ossia i menzionati interventi della Banca europea per gli investimenti (BEI) e lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)<sup>35</sup>. In seguito, l'Eurogruppo, riunitosi l'8 maggio 2020, ha raggiunto un accordo sulle caratteristiche dello strumento di sostegno nell'ambito della crisi pandemica, che sarà fornito dal MES in modo standardizzato, confermando e precisando il contenuto della proposta presentata in occasione della precedente riunione del 7-9 aprile 2020<sup>36</sup>.

Quanto poi alle misure di carattere non finanziario, l'Unione è intervenuta dettando una serie di linee guida per gestire la "chiusura" del mercato interno, sia tra gli Stati membri sia verso l'esterno, progressivamente

---

<sup>35</sup> V. le conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, disponibili all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>, ove si afferma, tra l'altro: «[a] seguito della riunione dell'Eurogruppo in formato inclusivo del 9 aprile 2020, abbiamo approvato l'accordo sulle tre importanti reti di sicurezza per i lavoratori, le imprese e gli enti sovrani, con un pacchetto del valore di 540 miliardi di EUR. Abbiamo chiesto che il pacchetto sia operativo a partire dal 1° giugno 2020».

<sup>36</sup> V. l'*Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support*, 8 maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/>. In tale *statement*, l'Eurogruppo ha altresì accolto con favore le precisazioni tecniche fornite dal vice-presidente esecutivo della Commissione, Valdis Dombrovskis, e dal Commissario per l'Economia, Paolo Gentiloni, nella lettera inviata il 7 maggio 2020 al Presidente dell'Eurogruppo, Mario Centeno, disponibile all'indirizzo internet: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter\\_to\\_peg.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_to_peg.pdf). Al seguente indirizzo v. altresì il *draft del template* utilizzabile dagli Stati per presentare una richiesta di supporto: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020-05-08\\_draft\\_response\\_plan\\_for\\_eg12h50.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020-05-08_draft_response_plan_for_eg12h50.pdf).

poi elaborando, a partire da metà aprile, linee guida per gestire in modo coordinato le “riaperture”.

Con riguardo al primo tipo di interventi si rammentano, in particolare, (a) gli orientamenti relativi «alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali»<sup>37</sup>, adottati dalla Commissione il 16 marzo 2020, in cui si sottolinea che le frontiere interne dell’Unione dovrebbero rimanere aperte al trasporto di merci e le catene di approvvigionamento essere garantite per i prodotti essenziali<sup>38</sup> e si dettano linee guida che gli Stati membri dovrebbero applicare in tutti i punti di valico delle frontiere interne e che sono state integrate dalla comunicazione della Commissione, pubblicata in Gazzetta il 24 marzo, sull’attuazione delle corsie verdi («*green lanes*», previste appunto dai menzionati orientamenti)<sup>39</sup>, con lo scopo di realizzare un processo collaborativo in tutta l’Unione per garantire che tutte le merci, specie i beni essenziali, arrivino a destinazione rapidamente e senza ritardi<sup>40</sup>; (b) la comunicazione del 16 marzo 2020 con cui la Commissione chiede una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l’Unione a motivo del Covid-19, per assicurare che alle frontiere esterne (che dovrebbero così fungere da perimetro di sicurezza) siano intraprese azioni coerenti e appropriate da parte degli Stati membri e dei Paesi associati Schengen<sup>41</sup>, quale poi integrata (con lo scopo di coadiuvare la menzionata azione alle frontiere ester-

---

<sup>37</sup> In *GUUE* C 86 I del 16 marzo 2020, p. 1 ss.

<sup>38</sup> Il punto V degli orientamenti è dedicato alla limitazione della circolazione delle persone alle «Frontiere interne»; viene fatta salva la libera circolazione dei lavoratori di cui alla comunicazione della Commissione, in *GUUE* C 102 I del 30 marzo 2020, p. 12 ss.

<sup>39</sup> In *GUUE* C 96 I del 24 marzo 2020, p. 1 ss.

<sup>40</sup> Tra i numerosi interventi pare opportuno ricordare anche gli orientamenti sull’approvvigionamento ottimale e razionale di farmaci per evitare carenze durante la pandemia di Covid-19 (in *GUUE* C 116 I dell’8 aprile 2020, p. 1 ss.), che mirano a tutelare la salute pubblica e a salvaguardare l’integrità del mercato unico, assicurando nel contempo che l’Unione europea disponga di farmaci a prezzo accessibile per soddisfare le sue necessità durante la pandemia.

<sup>41</sup> V. COM(2020) 115 final, disponibile all’indirizzo internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1591976189980&uri=CELEX:52020DC0115>. V. anche già *supra*, nota 4.

ne) dalle linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea in parola, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'Unione e gli effetti sulla politica in materia di visti<sup>42</sup>.

Per quanto attiene, invece, alle misure di riapertura graduale e coordinata, una prima tabella di marcia viene presentata dal Consiglio europeo e dalla Commissione il 15 aprile 2020<sup>43</sup>: essa incoraggia gli Stati membri a coordinarsi (appunto) prima di retrocedere dalle misure di isolamento sociale adottate in risposta alla pandemia (nel rispetto del principio di proporzionalità), raccomandando un approccio graduale – che tenga conto di criteri epidemiologici, dello stato dei servizi sanitari nazionali e delle effettive capacità di sorveglianza – finalizzato, innanzitutto, alla abolizione delle misure adottate in fase di chiusura (che potrebbero comunque essere sempre reintrodotte se la situazione epidemiologica lo richiedesse nuovamente), così da ripristinare la libera circolazione senza restrizioni ed eliminare i controlli temporanei alle frontiere interne e, in un secondo momento, alla revoca delle restrizioni dei viaggi non essenziali verso l'Unione attraverso la frontiera esterna. Essa altresì suggerisce quattro aree prioritarie di intervento dell'Unione: la rivitalizzazione del mercato unico; uno sforzo di investimento su vasta scala; la responsabilizzazione dell'organizzazione quale *partner* globale che promuove il multilateralismo; la ricerca di una maggiore efficienza nel funzionamento dell'Unione.

Sulla base di tale tabella è stata quindi adottata dalla Commissione, il 13 maggio 2020, la comunicazione «Verso un approccio graduale e coor-

---

<sup>42</sup>In *GUUE* C 102 I del 30 marzo 2020, p. 3 ss. La Commissione ha elaborato tali linee guida sulla base dei contributi dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), con il sostegno del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e di Europol, dando seguito alla dichiarazione congiunta dei membri del Consiglio europeo del 26 marzo 2020, che sottolineava la necessità di intensificare gli sforzi per consentire il rimpatrio dei cittadini dell'Unione che sono bloccati nei paesi terzi e desiderano tornare a casa. In tema v. G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *I Post di AISDUE*, 30 aprile 2020. V. altresì il contributo di F. SPITALERI in questo volume.

<sup>43</sup>V. comunicazione dedicata a «Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19», consultabile al seguente indirizzo [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19\\_containment\\_measures\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_it.pdf).

dinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne»<sup>44</sup>, che invita gli Stati membri ad avviare (sempre nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione) un processo di riapertura progressiva della piena circolazione transfrontaliera all'interno dell'Unione, con la massima attenzione alla vita e alla salute dei cittadini. Ivi si legge che «la ripresa dei viaggi avrà come condizione principale il miglioramento della situazione epidemiologica e sarà integrata da misure, quali le prescrizioni in materia di sicurezza sanitaria applicabili alle diverse modalità di viaggio e di alloggio, volte ad attenuare i rischi per la salute. Riaprire la circolazione transfrontaliera è uno dei presupposti indispensabili per il ripristino del turismo e dei trasporti»<sup>45</sup>. In parallelo, la Commissione ha elaborato un pacchetto di misure volte a ridare slancio all'ecosistema del turismo, che è uno dei volani economici, sociali e culturali dell'Europa, delineando un «quadro coordinato per consentire a tutta l'Europa di beneficiare di una stagione turistica riposante e soprattutto sicura», a partire dall'estate 2020 e sino all'inverno e anche oltre<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> V. COM(2020) 3250 final, disponibile all'indirizzo internet: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication\\_freemovement\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_freemovement_it.pdf).

<sup>45</sup> La comunicazione in esame prevede, tra le altre cose, una garanzia di liquidità per le imprese turistiche (in particolare, le piccole-medie imprese) attraverso una maggiore flessibilità nel quadro delle norme in materia di aiuti di Stato, nonché mediante finanziamenti provenienti dall'Unione. La Commissione, infatti, ha messo a disposizione, con il Fondo europeo per gli investimenti, sino a 8 miliardi di euro di finanziamenti per 100.000 piccole imprese colpite dalla crisi. Il pacchetto assicura, inoltre, la salvaguardia dei posti di lavoro delle imprese turistiche grazie a un contributo finanziario sino a 100 miliardi di euro di cui al regolamento SURE (su cui v. *supra*). La Commissione, infine, parteciperà alla promozione di un sistema di buoni “di sostegno” nell'ambito del quale i clienti potranno sostenere i loro alberghi o ristoranti preferiti e sosterrà delle campagne di comunicazione pan-europee volte a promuovere l'Unione come meta turistica d'eccellenza.

<sup>46</sup> V. COM(2020) 550 final, «Turismo e trasporti nel 2020 e oltre», disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/IT/COM-2020-550-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>. Ivi si ricorda, tra l'altro, che il menzionato «ecosistema turistico europeo, che abbraccia una serie di attività quali viaggi, trasporti, strutture ricettive, ristorazione, attività ricreative a terra o in acqua, cultura o natura [ , d]irettamente e indirettamente, [...] contribuisce a quasi il 10 % del PIL dell'UE e ha fatto dell'UE la principale destinazione turistica al mondo, con 563 milioni di arrivi internazionali e il 30 % delle entrate a livello mondiale nel 2018». Tra le tante misure adottate dall'Unio-