



Rivista N°: 4/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 08/10/2021

AUTORE: Stefania Cecchini*

L'EUROPA ASPIRA A DIVENTARE UNO STATO SOCIALE?

Sommario: 1. Il radicarsi di una matrice sociale europea: dal Programma 2019-2024 della Commissione europea alla Conferenza sul futuro dell'Europa. – 2. La svolta politico-istituzionale e il mutato indirizzo politico europeo. – 3. La risposta europea alla crisi sanitaria «all'insegna della solidarietà». – 4. Quale futuro per il modello sociale europeo?

1. Il radicarsi di una matrice sociale europea: dal Programma 2019-2024 della Commissione europea alla Conferenza sul futuro dell'Europa

A partire dal programma 2019-2024 della Commissione europea, passando per la Conferenza sul futuro dell'Europa sino ad arrivare alla risposta alla crisi sanitaria, si sta assistendo a un mutamento nell'indirizzo politico europeo che impone una riflessione in ragione delle sue ripercussioni sull'assetto normativo e istituzionale dell'Unione stessa. Come ha recentemente osservato il Presidente del Consiglio Mario Draghi, «è convinzione comune che l'Unione Europea è cambiata completamente. Il Patto di stabilità e di crescita così come era prima è definitivamente superato. Anche da altri Paesi che avevano molto a cuore l'austerità di bilancio si prende coscienza che l'epoca attuale è un'epoca di grandi impegni di spesa»¹. Tale cambio di indirizzo induce a interrogarsi sulla recente propensione delle istituzioni europee a inverare quei principi di solidarietà ed eguaglianza su cui comunemente si fonda lo Stato sociale.

* Ricercatrice t.d. in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Cagliari.

¹ *Replica del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, al Senato della Repubblica a seguito del dibattito generale sulle Comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno*, Roma, 23 giugno 2021. Il Presidente del Consiglio Draghi, Presidente della Banca Centrale Europea dal novembre 2011 all'ottobre 2019, ha dichiarato: «il Patto di stabilità e di crescita così come era prima è superato. Questo ormai è convinzione comune. Io sarò circa un tre anni che continuo a osservare che le regole fiscali non erano più adeguate, ma oggi è definitivamente superato».

Sin dal discorso inaugurale della Presidente Ursula von der Leyen, le sei priorità su cui si sviluppa oggi l'Agenda della Commissione europea esplicitano un cambio di passo nella politica dell'Unione che, allontanandosi dalle rigidità di Maastricht, tende a conciliare la crescita economica con la tutela dell'ambiente, dei diritti e il perseguimento di altre finalità sociali. Più precisamente, i pilastri che sorreggono il Programma sono *l'European Green Deal*, finalizzato a raggiungere la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050², un'economia al servizio delle persone (*an economy that works for people*), un'Europa pronta per l'era digitale (*an Europe fit for the digital age*), la promozione dello stile di vita europeo attraverso la tutela dei cittadini e dei valori europei (*protecting our European way of life*), più opportunità grazie a una nuova generazione di tecnologie, un'Europa più forte nel mondo (*a stronger Europe in the world*) e, infine, un nuovo slancio per la democrazia europea (*a new push for European democracy*)³. L'Agenda politica della Commissione risulta, dunque, ispirata ai valori della democrazia pluralista e dell'eguaglianza prescritti dall'art. 2 TUE e ai principi di solidarietà e coesione sociale ex art. 3, par. 3 del TUE, a lungo contraddetti da una "forma di Stato europea"⁴ tesa ad interpretare «l'economia sociale di mercato»⁵ sull'assoluta preminenza del

² Il 15 gennaio 2020, il Parlamento Europeo in seduta plenaria ha approvato la Risoluzione 2019/2956 sull'*European Green Deal* elaborato dalla Commissione Europea allo scopo di trasformare l'Europa nel primo continente a impatto ambientale nullo entro il 2050. Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo, (2019/2956(RSP), reperibile all'url: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_IT.html.

³ Tali priorità possono consultarsi all'url: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_it#documents. Tra i primi a registrare un cambio di passo nella strategia europea 2019-2024, cfr. G. PITRUZZELLA, *Con il «Patto verde europeo» l'Unione darà il buon esempio*, in *Il Corriere della sera*, 16 dicembre 2019.

⁴ La letteratura non è unanime nell'applicare le categorie classiche del costituzionalismo all'Unione Europea e, in particolare, quella di forma di stato per descrivere e, al contempo, definire il rapporto tra autorità e libertà all'interno dell'Unione. Per tutti, cfr. F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005. Parla, in questo senso, di forma di stato dell'Unione A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta online*, 2, 2020, p. 13. Viceversa, M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, il Mulino, 2001, è profondamente scettico nell'applicare le categorie proprie dell'ordinamento statale a quello europeo.

⁵ Secondo l'art. 3, par. 3 TUE "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su *un'economia sociale di mercato* fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri" (corsivo aggiunto). Il modello economico prescritto dal Trattato affonda le proprie radici nella teoria economica elaborata dall'economista Wilhelm Röpke che mira a garantire sia la libertà di mercato che la giustizia sociale, armonizzandole tra loro. L'idea alla base della cosiddetta economia sociale di mercato è quella per cui la piena realizzazione dell'individuo non possa avere luogo se non vengono, al contempo, garantite la libera iniziativa, la libertà di impresa, la libertà di mercato e la proprietà privata, da un lato, e un certo interventismo dello Stato a tutela della cosiddetta giustizia sociale, dall'altro.

principio di concorrenza⁶. Nonostante il Trattato di Lisbona abbia eliminato da quest'ultimo articolo ogni riferimento espresso alla tutela della concorrenza⁷, a lungo si è continuato ad interpretarlo *come se* quello della libertà della concorrenza costituisse il suo fondamentale principio ispiratore, secondo quanto emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁸. Viceversa, come ci si appresta a vedere, il Programma della Commissione prende le distanze da quella interpretazione a favore di un'altra maggiormente conforme ai principi del TUE e dello Stato sociale⁹. I doveri di solidarietà e giustizia sociale¹⁰, infatti, non sembrerebbero più intesi come mere enunciazioni formali bensì come principi da invereare e rendere

⁶ Tale discrepanza tra quadro normativo e assetto politico è puntualmente messa in luce, da ultimo, da A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., pp. 1 ss. Sul punto, cfr. ID., *Il modello sociale ed economico europeo*, in ID., A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione europea*, Napoli, 2009, nonché ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, ESI, Napoli, 2016. Al riguardo, R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, 5, 2019, p. 26, evidenzia che «la trasformazione del paradigma economico di Maastricht non è avvenuta in relazione ad un progetto lineare e prestabilito, ma a causa della necessità di colmare le lacune presenti al suo interno. Difatti, la revisione formale non è l'unico modo mediante il quale è possibile introdurre nuovi obiettivi costituzionali. Questi possono essere stabiliti anche attraverso un processo di trasformazione del significato delle disposizioni esistenti senza alcuna modifica del testo».

⁷ Il previgente art. 2 TUE, sostituito poi dall'attuale art. 3, stabiliva che «la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

⁸ Anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha contribuito a spostare il baricentro dell'indirizzo politico-economico europeo dalla dimensione sociale a quella della libertà di impresa, determinando una sostanziale compressione dei diritti sociali. Al riguardo, si pensi alle note sentenze *Viking*, *Laval*, *Rüffert*, *TV-EUmw/VKA* e *Lussemburgo* (rispettivamente Grande Sezione 11 dicembre 2007, C-438/05; Grande Sezione del 18 dicembre 2007, C-341/05; C-346/06 del 2008, in tema di minimi salariali; C-271/08 del 2010, in tema di contrattazione collettiva; C-319/06 del 2008, in tema di minimi salariali). Sul punto, tra i tanti, cfr. R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e politica in Europa. Relazione finale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 8; A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., p. 12.

⁹ Sul rapporto tra le teorizzazioni dell'Unione Europea in chiave post-sovrana e l'affermarsi pressoché incontrastato delle dottrine neo-liberali in economico-sociale, cfr. A. D'ATTORRE, *Sovranità costituzionale e costituzionalismo dei diritti dopo Maastricht*, in *Politica del diritto*, 3, 2020, p. 386, secondo il quale «la pressione e la metamorfosi, che le categorie concettuali di «ordinamento giuridico», «Stato» e «sovranià» subiscono sul piano teorico negli ultimi decenni, possono essere analizzate anche dal punto di vista di uno slittamento culturale più generale, per effetto del quale la costruzione europea viene catturata dentro il paradigma neo-liberale e diventa gradualmente sempre più funzionale alla sua intangibilità».

¹⁰ Oltre all'art. 3, par 3 TUE, il modello socio-economico dell'Unione si evince dalla lettura di altre disposizioni contenute nei Trattati, quali, ad esempio, l'art. 14 TFUE che si riferisce al principio della coesione economica e sociale in relazione all'erogazione dei servizi di interesse economico-generale; l'art. 2 TUE, sui valori dell'Unione, che si rifà al principio solidaristico; l'art. 9 TFUE che contiene una clausola sociale e l'art. 10 TFUE che ancora l'azione dell'Unione al principio di non discriminazione, principio poi ripreso dagli artt. 20 e 21 della Carta di Nizza, rispettivamente sull'eguaglianza davanti alla legge e sulla non discriminazione.

effettivi attraverso l'imposizione di puntuali obblighi giuridici e obiettivi in capo agli Stati membri¹¹.

In questo quadro, il 5 marzo 2021 i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione hanno firmato la dichiarazione comune per la Conferenza sul futuro dell'Europa, definendone obiettivi e struttura¹². Il contenuto e, soprattutto, le modalità con cui si sono sviluppati i lavori per costituire tale Conferenza consolidano, indipendentemente dai suoi futuri esiti, il mutamento di indirizzo politico in discorso¹³, segnando un punto di cesura rispetto alle logiche prettamente liberistiche che sino ad oggi lo hanno contraddistinto¹⁴. In particolare, gli obiettivi della Conferenza rivelano il maturare di una matrice sociale che caratterizza non solo l'Agenda strategica dell'Unione ma anche le misure impiegate per fronteg-

¹¹ Già con la Risoluzione del 15 gennaio 2020 sul *Green Deal* europeo (2019/2956(RSP)), gli Stati membri erano stati chiamati a redigere «Piani nazionali per l'energia e per il clima... in linea con gli obiettivi dell'UE» (*Ivi*, Paragrafo 15), le cui previsioni normative sono poi confluite nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) richiesti per l'attuazione del *Next Generation EU*. La previsione di vincoli finalistici in relazione ai piani di riforma da realizzare a livello nazionale pone, infatti, le basi per la realizzazione di un progetto comune europeo che richiede agli Stati l'attuazione di politiche sociali. Sul punto, cfr. §3.

¹² Consiglio dell'Unione europea, *Conferenza sul futuro dell'Europa - Dichiarazione comune*, Bruxelles 5 marzo 2021, consultabile all'url: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/it/pdf>.

¹³ Come è noto, non è pacifico l'utilizzo della categoria «indirizzo politico» con riferimento all'ordinamento europeo, dove una delle maggiori criticità risiede proprio nella difficoltà di individuare chi, tanto formalmente quanto sostanzialmente, ne sia titolare. In argomento, senza pretesa di esaustività, cfr. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del governo e ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1993, p. 244; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Luigi, Napoli, 1988 e *Id.*, *Indirizzo politico e cultura politica*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno (Caserta 6-7 maggio 2005)*, Giappichelli, Torino, pp. 130 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Vol. VIII, Torino, UTET, 1993; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2018, pp. 7-45.

¹⁴ Secondo J.E. STIGLITZ, *Il ritorno dello Stato e la fine del neoliberalismo*, relazione al Festival dell'economia di Trento, *Il ritorno dello Stato, Imprese, comunità, istituzioni*, 3 giugno 2021, «il modello neoliberalista, che abbiamo visto prevalere negli ultimi quarant'anni, sta giungendo alla sua conclusione». In particolare, Stiglitz ha evidenziato che anche negli Stati Uniti c'è un rigetto completo nei confronti del neoliberalismo, non svolge più quella posizione dominante che ha ricoperto fino alla crisi del 2008, in quanto «sia la teoria sia l'esperienza ci mostrano che il mercato non sono né efficienti né stabili, producono troppa poca ricerca e troppo inquinamento». Secondo l'economista, infatti, si sta assistendo a un ritorno dell'idea di Stato e, più in generale, una rivalutazione dei pubblici poteri.

giare l'emergenza sanitaria da Covid-19¹⁵. Stante il loro carattere sicuramente straordinario, anche gli strumenti finanziari adottati in risposta alla crisi pandemica sottendono un indirizzo politico contraddistinto da un maggiore interventismo degli Stati accompagnato da una rivalutazione del ricorso al debito¹⁶, in ragione dell'ormai radicato e unanime «convincimento che occorre una robusta spesa pubblica in disavanzo per stimolare i consumi»¹⁷.

Per cogliere la portata di tale mutamento¹⁸, è opportuno risalire brevemente il percorso da cui ha tratto origine la Conferenza sul futuro dell'Europa, per comprendere, da un lato,

¹⁵ Ci si riferisce, in particolare, alla sospensione del Patto di stabilità e di crescita disposta dalla Commissione Europea (cfr. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, brussels, 13.3.2020 COM(2020) 112 final, pp. 10 ss.); al cosiddetto SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) istituito dal Regolamento UE n. 2020/672 (regolamento (UE) del Consiglio del 19 maggio 2020 quale strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione a seguito della pandemia di Covid-19, gravante sul bilancio europeo e sostenuto attraverso l'emissione di bond da parte della Commissione europea, con la garanzia degli Stati membri della zona euro; ancora, all'allentamento delle condizioni previste per l'accesso al MES; infine, al *Next Generation EU* che stanziava risorse, tanto nella forma di trasferimenti quanto di prestiti, al fine di accompagnare la ripresa degli Stati membri, i quali sono chiamati a redigere veri e propri Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) da sottoporre all'approvazione delle istituzioni europee nell'ambito del Semestre europeo. Tutte le misure saranno diffusamente analizzate nel §3.

¹⁶ Nel corso del lavoro, con l'espressione «interventismo» pubblico si intende far riferimento al significato che tale locuzione assume in politica economica, vale a dire a tutte quelle attività che i pubblici poteri mettono in pratica al fine di condizionare l'andamento del ciclo economico per perseguire obiettivi di giustizia sociale. Più in particolare, si intende riferirsi alle misure che, anche prima dello scoppio della pandemia da Covid-19, erano volte ad aumentare l'occupazione, segnatamente quella giovanile, come peraltro confermato dal *Next Generation EU*, la crescita economica, l'aumento dei salari specialmente per quelle categorie di lavoratori maggiormente colpite dalla crisi economica determinata dall'emergenza sanitaria. A mero titolo esemplificativo, tra gli atti volti a rafforzare le tutele dei lavoratori, si può ricordare la proposta di direttiva della Commissione del 28 ottobre 2020 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea (COM(2020) 682 final) che, come ha osservato S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2021, p. 220, «segnala la volontà di superare la logica della solidarietà competitiva in Europa». Su tale proposta di direttiva, cfr. A. LO FARO, *L'iniziativa della Commissione per il salario minimo europeo tra coraggio e temerarietà*, in *Lavoro e diritto*, 2020, pp. 539 ss.

¹⁷ O. CHESSA, *Covid e finanza pubblica*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 85.

¹⁸ La letteratura non è unanime nel ritenere che vi sia in corso un mutamento di paradigma siffatto. Di segno contrario sono, ad esempio, le considerazioni di M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Le prime risposte dell'Unione Europea alle conseguenze economiche della crisi CoViD-19*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1, 2020, pp. 527 – 539, i quali sostengono che «a destare notevole preoccupazione è in particolare l'incapacità dell'Unione di dar seguito concreto all'ideale europeo della solidarietà (...) nel momento in cui l'Unione si confronta con una crisi epocale, essa sembra mancare all'appuntamento della solidarietà transnazionale». Ovvero le riflessioni di A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020, p. 34, che parla di «timido mutamento». Possono, invece, considerarsi in linea con la tesi qui sostenuta le riflessioni di A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., pp. 1-23, e di A. SANDULLI, *Le relazioni tra Stato e Unione Europea nella pandemia con particolare al golden power*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2020, p. 407, il quale denuncia la «scarsa intraprendenza delle istituzioni europee nell'esercitare da protagonista quei compiti di sostegno, sul versante del coordinamento, che gli artt. 6 e 168 TFUE assegnano loro». Sebbene, infatti, anche secondo Sandulli, «la ricerca di soluzioni adeguate al superamento della crisi, tuttavia, potrebbe produrre effetti virtuosi sul processo di integrazione», egli nutre delle riserve in quanto, a suo avviso, «le recenti tendenze delle relazioni tra Stato e Unione Europea ci indicano una condizione complessiva di tensione per l'ordinamento europeo (...) Il problema di fondo è che l'ordinamento europeo si trova tuttora a mezza strada, non

il contesto in cui si è sviluppato questo nuovo discorso pubblico più vicino ai temi dell'Europa sociale¹⁹ e, dall'altro, la stretta connessione che lega le aspirazioni della Conferenza all'Agenda strategica dell'Unione.

La Conferenza affonda le proprie radici in una lettera del marzo 2019 con cui il Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron, tra le altre cose, esortava una maggiore partecipazione dei cittadini europei alla vita dell'Unione²⁰. Muovendo da obiettivi concreti²¹, il Presidente francese auspicava un mutamento del progetto politico europeo che, a suo avviso, avrebbe potuto condurre anche a una revisione del ruolo delle istituzioni europee. Tale proposito fu accolto dalla Presidente von der Leyen, la quale affermò che la Conferenza sul futuro dell'Europa avrebbe potuto rappresentare un nuovo slancio per la democrazia europea grazie al ruolo attivo e propositivo svolto dai cittadini europei²².

Quanto all'oggetto, la Commissione aveva proposto che la Conferenza lavorasse su due filoni paralleli: il primo dedicato agli obiettivi individuati dalle priorità politiche della Commissione²³; il secondo rivolto alle questioni istituzionali e ai processi democratici, come il cosiddetto *spitzenkandidaten*, vale a dire il sistema per cui il Presidente della Commissione do-

avendo compiuto, a tempo debito, la transizione verso una Costituzione scritta ed un'unione politica. La natura ibrida e flessibile di tale ordinamento è stata a lungo la sua forza; adesso, nella profonda crisi che si sta attraversando, tale conformazione potrebbe rivelarsi una grave debolezza».

¹⁹ Come ben evidenzia M. FERRERA, *Rotta di collisione, Euro contro welfare?*, Laterza, Roma-Bari, 2016, spec. pp. 21 ss., il grado di effettività dell'Europa sociale intesa in senso prescrittivo, vale a dire le politiche sociali europee che gravano sul bilancio dell'Unione e che sono volte ad attuare i gli obiettivi e le norme di carattere sociale prescritte nei Trattati, dipende da quali misure sono concretamente adottate dalle istituzioni europee e dal seguito che le stesse trovano a livello nazionale. Sul punto, da ultimo cfr. A.O. Cozzi, *1999-2020, dalla Carta dei Diritti Fondamentali al Next Generation Eu: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della Presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, spec. pp., 100-101.

²⁰ La lettera del Presidente della Repubblica E. MACRON, *Per un Rinascimento europeo*, del 4 marzo 2019, è consultabile sul sito ufficiale dell'Eliseo all'url: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>

²¹ Tra gli obiettivi riportati nella lettera del Presidente Macron, vi erano, ad esempio, la realizzazione di una banca europea per il clima, una polizia comune delle frontiere, un ufficio europeo dell'asilo e il finanziamento dell'innovazione e della ricerca.

²² U. VON DER LEYEN, *Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen*, 16 luglio 2009, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_19_4230. A tale iniziativa, il 15 gennaio 2020 fece seguito una risoluzione del Parlamento europeo che, sulla scia della lettera del Capo di Stato francese, aveva bene evidenziato che «la questione di fondo in questa conferenza riguarda l'organizzazione istituzionale dell'Unione». Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa*, 15 gennaio 2020, in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0037_IT.html.

²³ Tra i temi oggetto dei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa vi sono: la costruzione di un continente sano, la lotta contro i cambiamenti climatici e le sfide ambientali, un'economia al servizio delle persone, l'equità sociale, l'eguaglianza e la solidarietà intergenerazionale, la trasformazione digitale dell'Europa, i diritti e valori europei, tra cui lo Stato di diritto, le sfide migratorie, la sicurezza, il ruolo dell'UE nel mondo, le fondamentali democratiche dell'Unione e come rafforzare i processi democratici che governano l'Unione europea. Sul punto, cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Conferenza sul futuro dell'Europa - Dichiarazione comune*, cit., p. 5.

vrebbe essere scelto tra i capilista dei partiti alle elezioni europee²⁴, e la annosa questione delle liste transnazionali per l'elezione dei membri del Parlamento Europeo²⁵. A causa della crisi provocata dalla pandemia da Covid-19, il lancio e gli sviluppi della Conferenza, che avrebbe dovuto essere simbolicamente avviata il 9 maggio 2020, Festa dell'Europa, hanno subito un rallentamento sino alla dichiarazione congiunta approvata dal Consiglio il 5 marzo 2021, con cui si è stabilito che la Conferenza debba ultimare i propri lavori entro la primavera del 2022.

Sebbene non ci si aspetti che la Conferenza porti a risultati concreti, dalla dichiarazione comune emerge la necessità avvertita dai Presidenti delle tre istituzioni di avviare un dibattito finalizzato a migliorare il modo in cui lavora l'Unione, non solo in relazione alle sue dinamiche istituzionali ma anche alle sue politiche. A loro avviso, è giunto il momento di riflettere sul progetto politico avviato con la Dichiarazione Schuman alla luce delle sfide che oggi l'Europa si trova ad affrontare e, soprattutto, «allo scopo di rafforzare la solidarietà europea»²⁶. Il rafforzamento della solidarietà costituisce uno dei principali obiettivi affidati alla Conferenza, perfettamente in linea con il nuovo discorso pubblico, più vicino ai temi dell'Europa sociale, inaugurato negli ultimi anni dalle istituzioni sovranazionali e da alcuni leader nazionali²⁷, tra cui anche la Cancelliera tedesca Angela Merkel²⁸. Le istituzioni avver-

²⁴ La parola *spitzenkandidat*, al plurale *spitzenkandidaten*, in tedesco significa comunemente candidato di punta o capolista e in genere si riferisce al candidato di punta di un partito. In ambito europeo, dal 2014, i partiti politici sono stati incoraggiati a concordare un candidato presidente della Commissione europea (o *Spitzenkandidat*) che guida la campagna elettorale in tutta l'Unione Europea. Il candidato presidente nominato dal Consiglio che ottiene una maggioranza in Parlamento viene da questo eletto Presidente della Commissione europea. Nel 2014 è stato così nominato Presidente della Commissione il lussemburghese Jean-Claude Juncker, *Spitzenkandidat* del Partito Popolare Europeo. Tuttavia, tale pratica non è prevista nei Trattati dell'UE e, dunque, non è obbligatoria. Nel 2019, infatti, l'attuale Presidente von der Leyen, che non correva come capolista, è stata scelta seguendo l'*iter* tradizionale attraverso una proposta del Consiglio europeo che ha tenuto conto del risultato delle elezioni e il voto successivo confermativo del Parlamento. Prima del suo insediamento, la Presidente von der Leyen ha affermato che «per ripristinare la fiducia, propongo di mediare le discussioni tra il Parlamento e il Consiglio europeo. Sono fermamente convinta che il sistema dei candidati capilista (*Spitzenkandidaten*) vada migliorato insieme. Al fine di rafforzarne la visibilità per l'insieme dell'elettorato dovremmo inoltre affrontare la questione delle liste transnazionali nelle elezioni europee come strumento complementare di democrazia europea. La conferenza sul futuro dell'Europa dovrebbe presentare proposte legislative o di altro tipo su questa materia entro l'estate del 2020. La Commissione darà seguito a tali proposte, laddove sia competente ad agire, e sosterrà il Parlamento europeo nel modificare la legge elettorale e farla approvare in sede di Consiglio».

²⁵ Cfr. Commissione Europea, Comunicazione *Dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa* del 22 gennaio 2020, reperibile all'url: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0027&qid=1615395768083&from=IT>.

²⁶ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Conferenza sul futuro dell'Europa - Dichiarazione comune*, Bruxelles 5 marzo 2021, p. 1, consultabile all'url: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/it/pdf>.

²⁷ M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, p. 569.

²⁸ In un discorso al Bundestag del 23 aprile 2020, la Cancelliera tedesca Angela Merkel ha affermato: «dobbiamo essere pronti, secondo lo spirito della solidarietà, a realizzare contributi di ben altra natura, ossia molto più alti, al bilancio europeo. Perché noi vogliamo che tutti gli Stati membri dell'Unione europea possano riprendersi economicamente (...). L'Europa non è l'Europa se non ci si sostiene l'un l'altro nel momento di un'emergenza di cui nessuno ha colpa. In questa crisi abbiamo anche il compito di mostrare chi vogliamo essere come Europa. E così alla fine del mio discorso torno di nuovo al pensiero della coesione. Quel che vale in Europa

tono la necessità di ritematizzare il principio di solidarietà europea su basi non solo di effettiva reciprocità tra gli Stati membri²⁹, ma anche tra cittadini europei. Più precisamente, negli anni della crisi del 2008, la stabilità finanziaria, l'austerità e la competitività sono state elevate a unici obiettivi delle politiche economiche e occupazionali europee³⁰, sostenute da un quadro istituzionale orientato verso la sorveglianza sovranazionale in base a regole automatiche come, ad esempio, quella del 3% contenuta nel cosiddetto *Fiscal Compact*³¹. Quelle politiche di *austerità* avevano, infatti, generato conflitti non facilmente inquadrabili attraverso le caratterizzazioni tradizionali delle questioni sociali o del conflitto tra capitale e lavoro, alimentando un generalizzato sentimento antagonista nei confronti dell'Unione³².

Adesso, però, qualcosa sta cambiando. Si sta acquisendo una maggiore consapevolezza sul fatto che seguire ancora con le politiche di austerità potrebbe accrescere un sentimento di sfiducia dei cittadini nei confronti dell'Europa. Sebbene il Consiglio ne abbia ribadito il carattere consultivo, escludendo espressamente la possibilità di una riforma dei Trattati ex art. 48 TUE, la Conferenza in discorso, con tutte le difficoltà tipiche delle iniziative di que-

è la cosa più importante anche per noi in Germania». Discorso reperibile all'url: <https://www.agi.it/estero/news/2020-04-23/discorso-merkel-bundestag-integrale-8422274/>.

²⁹ S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46, 2017, spec. p. 586.

³⁰ A partire da quegli anni si diffonde l'impiego della locuzione "diritto europeo della crisi" per indicare quell'insieme di misure adottate a partire dal 2010 per gestire in particolare la crisi dei debiti sovrani che ha determinato un profondo mutamento nel processo integrativo, incidendo segnatamente sul rapporto tra costituzione economica europea e istituzioni del *welfare state* nazionale. Sul punto, tra i tanti cfr. S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, cit., p. 557; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, Franco Angeli, 2016, spec. pp. 16 ss.; Id., *Integrazione europea e riduzionismo politico*, cit., pp. 1-42; S. CASSESE, «L'Europa vive di crisi», in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3, 2016, pp. 779-790; J. MONNET, *Memoirs. The Architect and Master Builder of the European Economic Community*, New York, Doubleday, 1978, p. 46, «le crisi in fin dei conti contribuiscono a un progressivo sviluppo», perché «sono un'esortazione a prendere decisioni».

³¹ Il *Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria*, rinominato "nuovo patto di bilancio", fu firmato il 2 marzo 2012 dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica ceca. Le previsioni di maggiore rilievo del *Fiscal Compact* sono state riprodotte nei due principali strumenti normativi dell'Unione che definiscono il Patto di stabilità e crescita, vale a dire i Regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97, come modificati dapprima con il cosiddetto *six-pack* del 2011 e con il *two-pack* del 2013. Quanto, invece, all'incorporazione del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico europeo prescritta all'art. 16, secondo cui "al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea", è stata elaborata una Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri (Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 824 final), la quale risulta ancora in *itinere*. Al riguardo, cfr. A. MAGLIARI, *Le riforme della governance economica dell'Unione: la creazione di un Fondo monetario europeo e la "comunitarizzazione" del Fiscal Compact*, in *DPCE online*, 2, 2019, pp. 1399-1419.

³² M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Cedam, Milano, 2013, pp. 356-357. Sentimento peraltro cavalcato e alimentato dalla propaganda populista e sovranista, come lucidamente messo in luce da L. FERRAJOLI, *L'alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019.

sto tipo, costituisce un'occasione per iniziare a ragionare, tra le altre cose, attorno alla questione del *deficit* di democraticità dell'Unione³³. Dalla dichiarazione comune, traspare una maggiore consapevolezza delle istituzioni europee relativamente alle tensioni a cui è ciclicamente sottoposto il principio democratico³⁴, che, da tempo, pongono il sistema di governo europeo dinanzi a un bivio³⁵: incentivare l'integrazione europea rafforzando il processo di trasferimento di poteri dal livello nazionale a quello europeo e, di conseguenza, dotare l'Unione degli strumenti per seguire una propria politica economica e un'adeguata capacità di bilancio; ovvero restituire agli Stati nazionali quote di sovranità e di competenze attualmente attribuite all'Unione. Nonostante il breve termine entro il quale dovrà portare a compimento il proprio lavoro renda altamente improbabile che si possa addivenire ad una proposta di rifor-

³³ La locuzione "deficit democratico" fu utilizzata per la prima volta da D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, 1979, ed è stata, poi, ripresa da copiosa letteratura. Tra i tanti, cfr. P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Associazione Italia dei Costituzionalisti, materiali*, 27.01.2005, G. COCCO, *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, cit., p. 336, il quale sostiene l'assenza di un autorevole governo centrale, dotato di poteri politici effettivi e in grado di distribuire equamente le risorse finanziarie. Ovvero, cfr. M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, cit., pp. 71-87; S. GIUBBONI, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 46, 2017, pp. 553-586; R. MICCÙ, *Postfazione. Il "duplice volto" del deficit democratico nell'Unione europea*, a G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Guida, Napoli, 1999, pp. 165-177; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, pp. 535-551. Ad esempio, F. PATRONI GRIFFI, *Corti nazionali e corti europee: verso un diritto europeo dei giudici oltre la crisi del processo di integrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 462, ritiene che sia in crisi il modello politico di integrazione, il quale, da un lato, scontrerebbe un *deficit* strutturale di legittimazione democratica, e, dall'altro, di politiche sostanzialmente nazionalistiche spesso indotte da spinte antieuropee. Ancora, L. FROSINA, *La crisi «esistenziale» dell'Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, 2, 2018, qualifica come processo involutivo il rafforzamento della BCE, a seguito della crisi del 2008, in quanto costituirebbe un ulteriore rafforzamento della dimensione intergovernativa, che allontana la *governance* europea da un modello di governo costituzionale e democratico. Sul punto, cfr. S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

³⁴ R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 16-17. Al riguardo, R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e politica in Europa. Relazione finale*, cit., p. 3, ritiene che non abbia senso «parlare di deficit democratico come se fosse un incidente nella costruzione dell'Unione europea: non è un incidente, è il programma originario. È l'idea che l'ordine sociale – che è poi l'ordine economica – debba essere tenuto separato dall'ordine politico. Non certo un'idea nuova, visto che è quella che ha animato il pensiero liberale sin dalla Restaurazione». Peraltro, la questione del *deficit* democratico si è ripresentata con forza nel corso del 2015, quando in Grecia ha vinto le elezioni politiche il partito di sinistra Syriza che, insieme alle altre forze contrarie alle politiche di austerità imposte dall'Unione, ha formato il Governo Tsipras che ha avviato un duro negoziato con le istituzioni europee per accedere a un ulteriore programma di aiuti finanziari, al fine di evitare il rischio dell'insolvenza dello Stato. Tuttavia, per evitare il fallimento dello Stato e l'uscita della Grecia dall'Unione, come è noto, il Governo Tsipras ha ripreso il negoziato con le istituzioni europee, restaurando il rapporto di fiducia con gli altri Stati dell'Eurozona. Peraltro, anche la cosiddetta Brexit può considerarsi un esempio della crisi della legittimazione e della fiducia dei cittadini britannici nei confronti dell'Unione che il 23 giugno 2016 hanno votato contro la permanenza del Regno Unito nell'Unione.

³⁵ In questa sede, si preferisce parlare di sistema di governo e non di forma di governo dell'Unione. Sulla differenza, tra i tanti, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, III, Milano, 2010, p. 540; C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1989, pp. 315 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Enc. Treccani*, Roma, 2009, pp. 319 ss.

ma immediatamente percorribile, la Conferenza costituisce una sicura occasione di ripensamento e rilancio del processo di integrazione all'insegna della solidarietà a conferma dell'ormai indiscutibile cambio di indirizzo nella visione complessiva dell'assetto istituzionale europeo.

In definitiva, dalla dichiarazione comune emerge una sempre maggiore preoccupazione delle istituzioni europee per la costruzione di un'Europa capace di dare effettiva attuazione a quei principi di coesione economica, sociale e territoriale e, soprattutto, di solidarietà affermati nel Trattato di Lisbona³⁶, ma a lungo inattuati a causa della mancanza di una volontà politica realmente condivisa³⁷ capace di portare alla «comunitarizzazione di un sistema sociale europeo»³⁸. Da questo punto di vista, l'emergenza sanitaria ha sicuramente impresso un'accelerazione al percorso di ripensamento delle linee della politica economica e sociale dell'Unione³⁹, rivelandosi una fonte di legittimazione non soltanto dell'Europa unita e del suo ruolo sulla scena mondiale ma, soprattutto, dell'idea di un interventismo pubblico, maggiormente in linea con le tradizioni costituzionali comuni di alcuni Stati membri informate ai principi della democrazia pluralista e, soprattutto, dello Stato sociale⁴⁰.

2. La svolta politico-istituzionale e il mutato indirizzo politico europeo

³⁶ Come è noto, infatti, il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato in Italia con la Legge 2 agosto 2008, n. 130 «*Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007*» ed entrato in vigore il primo dicembre 2009, ha conferito all'Unione una personalità giuridica propria e un nuovo assetto istituzionale, completando l'integrazione di alcuni aspetti del cosiddetto terzo pilastro relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Più in particolare, un espresso riferimento alla «coesione» si rinviene già nel preambolo del TUE, mentre il TFUE fa riferimento alla «sollecitudine» degli Stati membri nel «rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso, riducendo le disparità fra le diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite». Una indicazione confermata dalle successive disposizioni contenute nel Titolo XVIII – artt. 174 e ss. – in cui la coesione si delinea come elemento «ordinatore» per la politica economica degli Stati membri e della Commissione europea. In questo senso, cfr. G.P. MANZELLA, *Il "tempo" della politica di coesione*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2021, pp. IV-VIII.

³⁷ Mancanza che ha concorso a determinare il fallimento del tentativo di adozione del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, naufragato definitivamente con la vittoria del «no» alle ratifiche ai *referendum* in Francia e nei Paesi Bassi.

³⁸ P. CARETTI, *Globalizzazione e diritti fondamentali*, in AA.VV., *Costituzionalismo e globalizzazione, Atti del XXVII Convegno annuale, Salerno, 22-24 novembre 2012*, Jovene, Napoli, 2014, p. 33.

³⁹ M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1, 2021, p. 44, secondo il quale «il Covid-19 sta mettendo realmente l'Unione Europea di fronte ad un bivio tra due opzioni: rimanere un'asettica organizzazione sovranazionale, governata da un poderoso (e forse inutile) apparato burocratico/amministrativo, oppure, camminare verso la creazione di un *demos* europeo che darebbe ben altra sostanza e ben altro significato allo stesso progetto europeo».

⁴⁰ Pare, infatti, riaffermarsi di quell'idea, bene evidenziata da G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996, secondo cui «lo Stato sociale non è solo un fattore di costo e di appesantimento dell'economia e dello Stato, ma anche un contributo fondamentale alla produttività economica e alla stabilità politica, perché esso offre la pace sociale, fonda l'integrazione e la legittimazione di una società, limita i costi sociali per la ristrutturazione dell'economia, migliora la qualificazione professionale della forza lavoro».

Come è noto, l'Europa unita «ha conosciuto non poche e non lievi crisi»⁴¹, a partire da quella “della sedia vuota” provocata dal Presidente francese De Gaulle che disertò le riunioni del Consiglio dei ministri della CEE⁴², ovvero la crisi della seconda metà degli anni Settanta aperta dalla Gran Bretagna di Margaret Thatcher⁴³, passando, poi, per la crisi economica del 2008⁴⁴, per giungere, infine, a quella causata dalla pandemia da Covid-19⁴⁵. Però, oltre alle note ripercussioni negative, tali crisi hanno generato una serie di sfide che l'Unione

⁴¹ Intervento del Presidente emerito Sen. Giorgio Napolitano in occasione del Premio Altiero Spinelli, Senato, Roma, 22 gennaio 2016.

⁴² Come è noto, la decisione del Presidente De Gaulle del 30 giugno 1965 costituì una risposta alla proposta avanzata dalla Commissione della CEE che suggeriva modifiche alla politica agricola comune, un rafforzamento del Parlamento europeo e della Commissione e l'estensione del ricorso a votazioni a maggioranza qualificata (e non più all'unanimità) in seno al Consiglio. La proposta della Commissione andava nel senso di un rafforzamento dell'integrazione europea e del carattere sovranazionale della CEE, a cui De Gaulle si oppose. A tale crisi si pose fine con il cosiddetto compromesso di Lussemburgo del 29 gennaio 1966 è stato un accordo politico informale con cui i governi degli Stati membri prevedero la possibilità di un rinvio della adozione a maggioranza qualificata di una delibera del Consiglio nel caso in cui uno Stato membro invocasse il pregiudizio di propri interessi che, di fatto, si tradusse in un diritto di veto che contribuì a rallentare il processo di costruzione di un'Europa sovranazionale e federale e di favorire invece una concezione intergovernativa della CEE, in cui gli stati mantenessero ampi poteri. Al riguardo, P. CIARLO, *Non solo fonti, anche politiche*, in G. DEMURO (a cura di), *Rassegna di diritto pubblico europeo, Le Politiche pubbliche europee*, n. 1, 2004, p. 9, ha osservato come in gioco non fossero «tanto i problemi dell'agricoltura, bensì il ruolo degli stati nazionali nella Comunità. La crisi fu risolta solo nel 1966 con il “compromesso di Lussemburgo”: accogliendo la posizione francese, i Sei stabilirono che ove fossero in gioco importanti interessi nazionali, i relativi atti comunitari dovessero essere adottati all'unanimità, in pratica riconoscendo a ciascuno di essi un diritto di veto. In tal modo venne assicurata la soggettività statale».

⁴³ Negli anni del *thatcherismo* andò ad affermarsi l'idea di Stato minimo, sostenuta, tra gli altri, da Robert Nozick, il quale giustificava la formazione di uno Stato tramite un'agenzia privata di protezione che si limitasse a garantire le libertà individuali dei cittadini. Con l'espressione *thatcherismo*, infatti, si fa riferimento alla corrente politico-economica che fuse il conservatorismo con il liberismo di Milton Friedman e si intende, dunque, riferirsi alle politiche economiche che introdussero una deregolamentazione riconducibile alla *Reaganomics*, specialmente del settore finanziario, dei mercati del lavoro flessibili, della privatizzazione delle aziende statali e della riduzione dell'influenza dei sindacati. Al riguardo, cfr. C. MAGAZZINO, *La politica economica di Margaret Thatcher*, Franco Angeli, Milano, 2010.

⁴⁴ S. CASSESE, «L'Europa vive di crisi», cit., p. 779, ricorda le parole dell'allora ministro delle finanze tedesco Helmut Schmidt in una conferenza tenuta il ventinove gennaio 1974 al Royal Institute of International Affairs, il quale affermò: «L'Europa vive di crisi». Al riguardo, G. Cocco, *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2020, pp. 315-316, osserva che «quando si parla di crisi, però, specialmente in ambito europeo, bisogna prestare attenzione perché diverse volte le crisi nel medio periodo si sono rivelate crisi di crescita. Hanno dato luogo a progressi, anche se questi progressi sono stati ottenuti servendosi di compromessi, adattamenti, ambiguità irrisolte e insoddisfacenti per i più coerenti fautori dell'integrazione».

⁴⁵ La pandemia da COVID-19 ha prodotto e sta producendo effetti particolarmente gravosi sul piano economico e sociale: trattasi della crisi più grave dal secondo dopoguerra, di dimensioni di gran lunga superiori a quelle della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2007. Secondo le previsioni economiche della Commissione europea del luglio 2020, complessivamente il PIL dell'Unione si sarebbe contratto dell'8,3% nel 2020, per rimbalzare nel 2021 ad un tasso di crescita del 6,1%. Per l'eurozona, invece, si prevede una contrazione del PIL dell'8,7% nel 2020 e un rimbalzo del 5,8% nel 2021. Per l'Italia, la Commissione europea stima una contrazione del PIL dell'11,2% nel 2020 e poi un rimbalzo del 6,1% nel 2021. Al riguardo, cfr. Senato della Repubblica, Documentazione per le Commissioni Attività dell'Unione europea, *Principali iniziative dell'Unione europea per fronteggiare l'impatto economico-sociale della pandemia COVID-19*, p. 1.

ha saputo cogliere come opportunità di crescita per l'integrazione e, soprattutto, per un mutamento nel suo assetto istituzionale in chiave via via sempre più politica e meno economica.

In principio, gli Stati fondatori della Comunità europea optarono per un modello economico e sociale in cui alla garanzia dell'iniziativa economica privata doveva affiancarsi la promozione di politiche dirette ad un'equa redistribuzione delle risorse economiche⁴⁶. Una strategia che muoveva anche dalla convinzione secondo cui il processo di integrazione non dovesse incidere sulle politiche economiche e sociali degli Stati⁴⁷. In quest'ottica, si istituì un ordine giuridico in cui alle istituzioni comunitarie era assegnato il compito di regolare il commercio alla luce di principi di razionalità economica, mentre agli Stati membri quello di gestire il conflitto sociale⁴⁸. Diverse ricostruzioni storiche del processo di integrazione europea convergono nel collocare l'emersione dei conflitti sociali, e del soprarichiamato malcontento nei confronti dell'Unione, alla ratifica del trattato di Maastricht⁴⁹. Da quel momento si è assistito

⁴⁶ Sul modello di economia sociale di mercato, cfr. §1, nota 5. Al riguardo, D. MILLER, *Principles of Social Justice*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2003, p. 3, osserva «what emerges, typically, is a discriminating defense of the market economy in which some existing property rights are criticized and others vindicated, and the state is charged with enacting those reformist policies that will lead to a just distribution of social resources».

⁴⁷ Diversamente da quanto accaduto con riferimento alle Costituzioni dell'Europa continentale, ove il riconoscimento e la garanzia dei diritti sociali, secondo una concezione normativa di Costituzione, hanno rappresentato un punto di arrivo e di compromesso all'interno delle Assemblee costituenti, nell'ordinamento europeo tale processo non ha avuto luogo, in ragione del sostanziale disinteresse della Comunità per la questione sociale. Con particolare riferimento alla Costituzione italiana, il modello economico-sociale cosiddetto "weimeriano" ha trovato la propria sintesi nello Stato sociale di diritto. Al riguardo, cfr. L. PALADIN, *Eguaglianza (dir.cost.)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIV, 1965, 549, secondo il quale Stato sociale non poteva ritenersi incompatibile con la conservazione della parità giuridica, venendosi così a configurare lo Stato sociale di diritto. Sul punto, cfr. E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, nella collana *Civiltà del diritto*, Giuffrè, 1973, con *Presentazione* a cura di Carlo Amirante.

⁴⁸ Nella Costituzione italiana, ad esempio, è delineato un modello di governo pubblico dell'economia in cui le libertà economiche sono limitate da vincoli di utilità sociale. Tale modello aveva costituito oggetto di un animato dibattito in occasione del Convegno nazionale dell'AIC dell'11 e 12 ottobre 1991, come emerge dai lavori raccolti in AA.VV., *La Costituzione economica, Atti del Convegno Ferrara 11-12 ottobre 1991*, Cedam, Padova 1997. In particolare, nella sua relazione introduttiva, L. PALADIN, *Introduzione*, op. cit., pp. 1-4, evidenziava come la tesi nobile e irrealistica sostenuta da Mortati e Natoli, secondo cui l'art. 41 Cost. consentisse o imponesse una funzionalizzazione dell'impresa privata e che l'iniziativa economica potesse dirsi ammessa solo in quanto socialmente utile, fosse da ritenersi ormai superata. Con particolare riferimento all'iniziativa economica privata, Paladin sosteneva che questa «al pari della proprietà privata, sia inviolabile in un senso "ampio o derivato" perché caratterizza "il pluralismo economico-sociale della nostra democrazia"». Secondo G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, op.cit., pp. 7-19, la supremazia del diritto europeo su quello interno avrebbe determinato l'incompatibilità del governo pubblico dell'economia con il diritto europeo.

⁴⁹ M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit., p. 314. Il progressivo allontanamento dalla vocazione prettamente economica del Trattato avviene con l'istituzione dell'Unione Europea ad opera del cosiddetto Trattato di Maastricht del 1992, col quale, ad esempio, il principio di non discriminazione trova espresso e generale riconoscimento con riferimento a tre fattispecie: come generale divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art. 12 TCE); come esclusione di qualsiasi discriminazione tra produttori e consumatori, in tema di organizzazione comune dei mercati agricoli (art. 34, par. 2 TCE); e, infine, come principio che sancisce la parità di retribuzioni tra lavoratori dei due sessi (art. 141 TCE). S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2015, p. 16, osserva che «con Maastricht, nella logica dei limiti massimi imposti al deficit pubblico e al tasso di inflazione nei singoli Stati, e con la conseguente potente limitazione di autonome politiche

al consolidarsi di un indirizzo improntato al dominio della concorrenza e alla prevalenza della “cultura ordoliberalista”⁵⁰ che ha determinato un ridimensionamento del modello di economia sociale di mercato essendo «fondato sul principio della concorrenza, piuttosto che su un modello nel quale le istituzioni siano in grado di esprimere azioni fondate su principi alternativi, più aderenti a quello che comunemente si definisce Stato sociale»⁵¹. Ed è proprio in ragione di questa tendenza che, come è noto, il Trattato di Lisbona ha cercato, inizialmente senza riuscirci, di porre un argine al dominio della concorrenza e del mercato, attraverso il rafforzamento di principi democratici e la tutela dei diritti fondamentali⁵². In linea con le disposizioni sociali del Trattato (ad esempio gli artt. 9 e 10 TUE), anche il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea era volto a una maggiore propensione alla solidarietà. Esso, infatti, da ormai vent’anni, ribadisce che “l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà”⁵³. Tuttavia, all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona non sono seguite politiche pubbliche ed economiche veramente alternative rispetto alle precedenti e la tutela dei diritti sociali è rimasta affidata agli Stati, le cui politiche di bilancio continuavano in parte preponderante a restare vincolate ai parametri dettati dalla politica monetaria comune. L’assenza di una fiscalità comune ha costituito sicuramente il maggior ostacolo all’effettiva realizzazione di un, per così dire, *European Welfare State*. Se, infatti, dopo Lisbona, è sicuramente aumentato il tasso di democraticità del processo decisionale europeo attraverso l’attribuzione al controllo parlamentare e alla responsabilità democratica di un ruolo maggiore rispetto al passato⁵⁴, si è però continuato a regi-

macroeconomiche statali, la “flessibilità” dei sistemi di protezione sociale si afferma come valore, come espressione di “modernità”, in opposizione al vizio antico del *deficit spending* nei singoli Paesi. E lo “spirito di Maastricht” continua ad aleggiare in Europa, attraversando le novellazioni del Trattato: nelle rigidità del “Patto di stabilità” come strumento di vincolo e di controllo sulle scelte economico-monetarie». Al riguardo, cfr. S. MANGIAMELLI, *Crisi del costituzionalismo e sovranità in Europa*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant’anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 135 – 174.

⁵⁰ Sul tema, per tutti, cfr. D.J. GERBER, *Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the “New” Europe*, Chicago, 1994, evidenzia come quella ordoliberalista costituisca una variante del pensiero neo-liberale, inteso come socioliberalista, e ripercorre il quadro storico sulla nascita della Scuola ordoliberalista di Friburgo. Al riguardo, cfr. F. SAITTO, *Al di là dell’ordoliberalismo. Della ricerca di una “esatta misura” di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2018, pp. 121 ss.

⁵¹ A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., p. 8.

⁵² Sul punto, tra i tanti, cfr. F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell’UE*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, pp. 1-8.

⁵³ Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che, in forza dell’art. 6 TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati.

⁵⁴ I poteri legislativi del Parlamento europeo sono stati ampliati mediante la «procedura legislativa ordinaria», che sostituisce la precedente procedura di codecisione. La procedura del parere conforme continua a esistere con il nome di procedura di «approvazione», mentre la procedura di consultazione rimane invariata. La nuova procedura di bilancio pone sullo stesso piano il Parlamento e il Consiglio per quanto riguarda l’adozione del bilancio annuale. Il quadro finanziario pluriennale deve essere approvato dal Parlamento. Il Parlamento europeo elegge il presidente della Commissione a maggioranza dei membri che lo compongono su proposta del Consiglio europeo, che sceglie il candidato deliberando a maggioranza qualificata e tenendo conto del risultato delle elezioni europee.

strare uno iato tra il quadro normativo delineato dai Trattati e le dinamiche evolutive dei poteri delle istituzioni in materia di politica economica e sociale.

Oggi, invece, tale distanza sembra accorciarsi anche grazie a questo mutamento nell'indirizzo politico favorito dalle positive innovazioni nell'assetto istituzionale europeo determinate dalla crisi finanziaria del 2008 e da quella sanitaria del 2020, nel mezzo delle quali si inserisce il Programma 2019-2024 della Commissione von der Leyen.

La crisi finanziaria del 2008, in primo luogo, ha avuto, per così dire, il merito di mettere in evidenza alcuni limiti istituzionali dell'Unione economica derivanti principalmente dalla circostanza per cui gli Stati, sebbene abbiano messo in comune la politica monetaria, hanno, al contempo, mantenuto la titolarità delle politiche di bilancio⁵⁵. I meccanismi adottati a partire dal 2010 come, ad esempio, l'istituzione del semestre europeo, del Meccanismo Europeo di Stabilità, dell'Autorità bancaria europea e del Comitato europeo per il rischio sistemico, ovvero l'emersione di nuovi metodi decisionali rispetto al metodo comunitario o il ricorso a strumenti giuridici cosiddetti *extra ordinem*⁵⁶, hanno modificato incisivamente l'assetto della cosiddetta Unione economica e monetaria (UEM) delineato dal Trattato di Maastricht e sostanzialmente confermato da quello di Lisbona, senza, tuttavia, «rimediare al grave paradosso che vive un sistema con moneta unica e debiti plurimi»⁵⁷. Quelle misure si fondavano, infatti, sulla separazione della politica monetaria dalla politica economica ove alla prima si riteneva spettasse la determinazione dei parametri cui la seconda doveva conformarsi, il tutto allo scopo di dare attuazione all'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi previsto dall'art. 127 TFUE e dal *Fiscal Compact*⁵⁸. Sebbene tali strumenti finanziari non possano essere assimilati agli strumenti diretti al perseguimento della giustizia sociale rinvenibili a livello nazionale, in quanto l'assistenza finanziaria erogata dall'Unione non era ispirata al raggiungimento di condizioni di eguaglianza sostanziale tra individui o tra Stati, ma soltanto a garantire la tenuta del sistema economico europeo⁵⁹, essi hanno costituito comunque

⁵⁵ È, infatti, in quel periodo che è cresciuto lo scontento nei riguardi delle politiche europee che, condizionando quelle statali, hanno cominciato ad essere percepite come espressione di scelte calate dall'alto, frutto di automatismi che avevano quale unico scopo la riduzione del disavanzo di bilancio e del debito pubblico.

⁵⁶ Si pensi a quegli strumenti di assistenza finanziaria per far fronte al deterioramento del disavanzo pubblico e del debito di alcuni Stati membri come, ad esempio, il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) istituito con regolamento (UE) n. 407/2010, e basato sull'art. 122, par. 2 TFUE; il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) istituito, sempre nel 2010, tra gli Stati membri dell'Eurozona, riunitisi sotto forma di Eurogruppo, sulla base di un Framework Agreement, una società a responsabilità limitata con sede in Lussemburgo.

⁵⁷ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità. Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la Riforma costituzionale del 2012"*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013, in <https://www.cortecostituzionale.it/convegniSeminari.do>. Sul punto, cfr. Id., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2013.

⁵⁸ Per un'analisi sulla risposta alla crisi economica del 2008 e sui meccanismi istituzionali di governo della recessione, per tutti cfr. M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazioni delle istituzioni europee. Meccanismi istituzionali di governo della recessione*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁵⁹ M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit., p. 345.

un'innovazione rispetto al divieto di assistenza finanziaria tra Unione e Stati membri posto dall'art. 136 TFUE, di cui infatti si è resa necessaria la riforma⁶⁰.

In secondo luogo, l'instabilità finanziaria del 2008 ha determinato una maggiore integrazione sul terreno del coordinamento delle politiche economiche e del controllo della finanza pubblica che ha portato a rafforzare il ruolo del Consiglio europeo e della Banca Centrale Europea⁶¹. Peraltro, quest'ultima ha garantito la stabilità dei prezzi e la crescita economica nell'area euro attraverso una politica monetaria ben precisa, sebbene a lungo mal celata dietro l'idea di «“neutralità distributiva” del governo della moneta»⁶². Ma oggi tale idea di neutralità della politica monetaria si può dire definitivamente superata, risultando ormai pacifico che «le scelte strategiche dell'Unione europea non sono state affatto “tecniche”» ma, come tutte le scelte politiche, anche quelle economiche «hanno favorito determinati interessi a detrimento di altri»⁶³. A tale presa di coscienza ha recentemente contribuito anche la sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020, la quale, al di là delle molteplici critiche a cui ha prestato il fianco⁶⁴, ha rivelato che la neutralità delle scelte economiche

⁶⁰ Prima della crisi economico-finanziaria del 2008 e dell'entrata in vigore dell'art. 136 paragrafo 3 TFUE, infatti, meccanismi di questo tipo era considerati illegali in quanto lesivi del diritto dei Trattati. Per tale ragione alcuni hanno ritenuto che tali meccanismi avessero alterato l'identità originaria del diritto pubblico europeo al punto da determinare il passaggio a una comunità basata anche sulla condivisione dei rischi e su una maggiore solidarietà. Altri, invece, giunsero persino a sostenere che tali strumenti determinassero una trasformazione in senso costituzionale dell'Unione. Nel primo senso, cfr. E. CHITI, P. G. TEIXEIRA, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis*, in *Comon Market Law Review*, 50, 2013, pp. 683. Nel secondo, cfr. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2012, pp. 461-469.

⁶¹ Il primo gennaio 1994 fu creato l'Istituto Monetario Europeo (IME), allo scopo di rafforzare la cooperazione tra le Banche Centrali, coordinare le relative politiche monetarie e compiere i preparativi necessari per la costituzione del SEBC. Il primo gennaio 1999, fu introdotto l'euro quale valuta scritturale, utilizzata per fini contabili; mentre, la BCE, istituita il primo giugno 1998, divenne responsabile della politica monetaria della zona euro, con il principale scopo di assicurare la stabilità dei prezzi, realizzata attraverso il mantenimento del tasso d'inflazione di medio periodo ad un livello vicino ma non superiore al 2%. Durante un ventennio di continui progressi per saldare l'Unione nell'Eurozona, e durante un periodo di trasformazione, la BCE ha operato senza essere affiancata da una politica fiscale unica europea e con una serie di peculiari strumenti. Essa, infatti, è l'unica banca centrale al mondo a essersi dotata del cosiddetto “*whatever-it-takes*”, la difesa a oltranza, con qualsiasi mezzo, dell'irreversibilità dell'euro così come annunciato dal Presidente Mario Draghi nel 2012, con la celebre dichiarazione: «*Believe me, it will be enough*».

⁶² P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, p. 128, spiegano come «il principio dell'indipendenza del banchiere centrale dagli organi rappresentativi dei titolari della sovranità sia stato trapiantato nella costituzione economica europea senza incontrare particolari resistenze». Ad avviso degli A., «Il *passepartout* che ha reso possibile l'accettazione supina da parte dell'opinione pubblica di un principio così evidentemente in conflitto con il *mood* delle costituzioni nazionali continentali è stato l'affermarsi nel dibattito teorico di un'idea» per cui «la politica monetaria agirebbe cioè senza alterare in maniera sostanziale la distribuzione della ricchezza tra le diverse categorie di agenti che partecipano, a vario titolo, alla sua produzione».

⁶³ R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e politica in Europa*, cit., p. 11.

⁶⁴ In letteratura non sono certo mancati i commenti alla sentenza del 5 maggio 2020 (2 BvR 859/15 – 2 BvR 1651/15 – 2 BvR 2006/15 – 2 BvR 980/16), del *Bundesverfassungsgericht*, tra i tanti, cfr. M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore*

«è essenzialmente un... mito»⁶⁵. Peraltro, andando oltre i confini europei, si è ormai preso atto che anche le istituzioni economiche sovranazionali «non obbediscono automaticamente, ciecamente e irrimediabilmente a pretesi meccanismi auto-evidenti e auto-justificati di razionalità tecnico-economica, ma sono anch'esse immerse in contesti politici e a quei contesti politici finiscono per rispondere»⁶⁶.

Infine, alla crisi apertasi nel 2008 sono seguiti altri eventi che hanno concorso a delineare un assetto sempre più politico dell'Unione⁶⁷. Ne sono una prova, ad esempio, le prime elezioni del Parlamento europeo basate sulla contrapposizione di diverse linee di politica economica, la scelta del Presidente della Commissione determinata dal risultato delle elezioni e accompagnata da un documento programmatico che ne ha vincolato il mandato a obiettivi politici⁶⁸. In queste elezioni, infatti, i partiti hanno proposto direttamente agli elettori di tutti i Paesi europei un candidato alla carica di Presidente della Commissione. Può, dunque, ritenersi che il risultato elettorale del 2014 abbia spinto il processo di integrazione verso un recupero della politica democratica rispetto alla dimensione cosiddetta tecnocratica⁶⁹. A quel

ponderazione, in *Federalismi.it*, editoriale 13 maggio 2020; D.U. GALLETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *Federalismi.it*, 14, 2020; B. CARAVITA, *L'arroganza della Corte tedesca che fa la sovranista*, in *Il Dubbio*, 8 maggio 2020; L. VIOLINI, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: percorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2020, pp. 425 ss.; P. FARAGUNA, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: Quantitative Easing incostituzionale per difetto di motivazione della proporzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2020, pp. 429 ss.; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Osservatorio europeo DUE*, 11 maggio 2020.

⁶⁵ P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, cit., e Id., *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, cit., spec. pp. 119-152. Al riguardo, cfr. R. CONTI, *Dove va l'Europa dei diritti dopo la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco federale sul quantitative easing? Intervista a Giuseppe Tesaurò*, in *Giustizia insieme*, 9 giugno 2020, il quale ne evidenzia anche gli aspetti positivi.

⁶⁶ E. GROSSO, *Recensione a Marco Betzu, Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2018, in *Diritto pubblico*, 3, 2020, p. 1027. Più precisamente, la riflessione di M. BETZU, *Stati e Istituzioni economiche sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2018, muove dalla critica radicale alle frettolose conclusioni sulla "fine dello Stato" elaborate da molti autori a partire dalla constatazione dell'esistenza di sempre più accentuati fenomeni di "globalizzazione dei processi socio-economici" e dimostra come proprio nei momenti di crisi emerge la forza politica degli Stati.

⁶⁷ A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, mette in evidenza come la crisi economica ha modificato il funzionamento delle istituzioni politiche, incidendo tanto sulla forma di stato quanto su quella di governo. Tesi sostenuta anche in Id., *Garanzia della Costituzione e crisi economica*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Franco Angeli, Milano, 2017, spec. pp. 25-27.

⁶⁸ R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e politica in Europa. Relazione finale*, cit., p. 11.

⁶⁹ M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, p. 11, parla, con riferimento alla Commissione di Jean-Claude Juncker (2014-2019), di un «rafforzamento della Commissione e la sua acquisizione di spazi di discrezionalità politica, ben al di là delle sue raffigurazioni in termini tecnocratici e neutrali».

risultato sono, poi, seguite le elezioni del 2019 che hanno registrato il tasso più alto di partecipazione elettorale degli ultimi vent'anni⁷⁰.

Sulla scia di tale svolta in chiave via via più politica, si inserisce il Programma 2019-2024 della Commissione che, tanto per le dinamiche istituzionali che hanno condotto alla sua adozione quanto per i suoi contenuti, restituisce il cambio di passo in discorso⁷¹. Con riferimento al processo decisionale, il Programma è il frutto di un dialogo tra i leader dell'Unione, i ministri nazionali, le istituzioni dell'Unione e i gruppi politici eletti al Parlamento europeo. Nel giugno 2019, i leader europei hanno definito le loro priorità nell'Agenda strategica che funge da ispirazione per le priorità politiche della Commissione elaborate prima dell'insediamento formale per un periodo di 5 anni⁷². Anche dal punto di vista contenutistico, l'Agenda risulta improntata a logiche più vicine a quelle delle politiche sociali degli Stati membri piuttosto che a quelle neoliberiste che hanno caratterizzato l'azione europea negli anni dell'austerità e che oggi sono accusate di fallimento da più parti⁷³. Il progetto della Commissione, infatti, combina tra loro le nuove tecniche di produzione e di consumo dell'energia, un'infrastruttura di comunicazione basata su *internet of things* e sull'intelligenza artificiale, forme innovative di mobilità attraverso un'economia al servizio delle persone e, infine, un ripensamento delle politiche in molteplici settori dell'economia⁷⁴. L'*European Green Deal* intende conciliare l'emergenza ambientale con le condizioni sociali di ciascuno Stato membro⁷⁵. Nella Risoluzione

⁷⁰ Oltre il 50% degli aventi diritto al voto dell'UE ha partecipato alle elezioni europee, la più grande affluenza mai registrata negli ultimi 20 anni e il primo aumento della partecipazione dalle prime elezioni dirette del 1979. I numeri segnano una crescita nei 21 paesi, con tassi pari anche a dieci punti percentuali in sette stati membri. La crescita più alta si è avuta in Polonia, dove la partecipazione è passata dal 23% al 45%. Al riguardo, cfr. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20190523STO52402/elezioni-europee-2019-il-tasso-di-partecipazione-piu-alto-degli-ultimi-20-anni>.

⁷¹ In questo senso, possono considerarsi lungimiranti le previsioni di P. CIARLO, *Non solo fonti, anche politiche*, cit., p. 17, il quale, da un lato, ammoniva dal rischio di «enfaticizzare oltre misura le attuali difficoltà perché esse sono da sempre tipiche della costruzione europea» e, dall'altro, osservava che «la vera forza dell'Europa è la sua agenda politica, nel senso che le sue istituzioni perseguono i loro obiettivi, proseguendo nelle politiche fissate, a dispetto delle difficoltà e dei timori».

⁷² *A new strategic agenda for the EU 2019-2024*, consultabile nel sito del Consiglio europeo all'url: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>.

⁷³ Da ultimo, a partire dall'asserito fallimento del neoliberismo si sono sviluppati i lavori del Festival dell'economia di Trento "*Il ritorno dello Stato, Imprese, comunità, istituzioni*", svoltosi dal 3 al 6 giugno 2021, che ha avuto quale comune denominatore delle molteplici relazioni l'idea secondo cui la questione della giustizia sociale è sempre più posta al centro e l'economia di mercato da sola non è in grado di affrontarla. In particolare, secondo J.E. STIGLITZ, *Il ritorno dello Stato e la fine del neoliberismo*, la risoluzione di «tutti i problemi che affrontiamo oggi: crisi climatica, sanitaria, trasformazioni strutturali dell'economia, crisi delle disuguaglianze, richiede e impone un più ampio ruolo dei governi rispetto al passato, più ampio di quanto possa garantire il neoliberismo».

⁷⁴ Segnatamente, nei seguenti settori: industria, infrastrutture, trasporti, costruzioni, consumo, tassazione, ricerca, concorrenza, agricoltura e cibo.

⁷⁵ L'*European Green Deal* affida agli Stati membri compiti concreti che si traducono in un loro impegno di primario rilievo: è necessario uno sforzo condiviso di tutti gli Stati e che ogni Stato contribuisca al conseguimento della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050. Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del 15 gennaio 2020, cit., *paragrafo 11*. Il Parlamento invita la Commissione a presentare una proposta di normativa europea sul clima entro il marzo 2020. Al riguardo, il 4 marzo 2020, la Commissione Europea ha pubblicato una Proposta di Rego-

2019/2956 con cui tale accordo *green* è stato approvato, infatti, il Parlamento Europeo ha insistito sulla necessità che lo stesso «conduca al progresso sociale, migliorando il benessere generale e riducendo le disuguaglianze sociali, gli squilibri economici tra gli Stati membri e le disparità di genere e generazionali»⁷⁶. Ergendosi a baricentro dell'intero Programma, l'*European Green Deal* non rappresenta soltanto uno strumento per la crescita economica e la tutela dell'ambiente, bensì un'azione volta a correggere i meccanismi di allocazione del mercato, impattando sulla società attraverso politiche e misure di formazione, riqualificazione, sostegno e imprenditorialità per i lavoratori⁷⁷. È, insomma, un atto di indirizzo politico molto forte a cui seguirà l'adozione di veri e propri piani nazionali finalizzati a garantire l'attuazione dei principi prescritti dall'art. 3, par. 3, TUE e dagli artt. 151 e ss. TFUE, peraltro perfettamente in linea con la volontà di implementare il Pilastro europeo dei diritti sociali⁷⁸.

In questo mutato contesto politico, infine, possono essere inserite anche le misure finanziarie adottate per far fronte alla crisi economica causata dalla pandemia, le quali si contraddistinguono per profonde innovazioni in termini di solidarietà e sussidiarietà, principi che

lamento EU, *Normativa europea sul clima - conseguire la neutralità climatica entro il 2050* (establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law).

⁷⁶ Parlamento europeo, Risoluzione del 15 gennaio 2020, cit., *paragrafo 4*.

⁷⁷ Peraltro, l'Unione fornirà inoltre sostegno finanziario e assistenza tecnica per aiutare i soggetti più colpiti dal passaggio all'economia verde. Si tratta del cosiddetto *Meccanismo per una transizione giusta*, che contribuirà a mobilitare almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 nelle regioni più colpite. Il meccanismo di transizione giusta affronta gli effetti sociali ed economici della transizione, concentrandosi sulle regioni, le industrie e i lavoratori che affronteranno le sfide più grandi, attraverso tre pilastri: a) un nuovo fondo per la transizione giusta di 17,5 miliardi di euro (a prezzi 2018; 19,3 miliardi di euro a prezzi correnti), dovrebbe mobilitare quasi 30 miliardi di euro di investimenti; b) Il programma *InvestEU Just Transition* fornirà una garanzia di bilancio nell'ambito del programma *InvestEU* attraverso le quattro finestre politiche e un *InvestEU Advisory Hub* che fungerà da punto di ingresso centrale per le richieste di supporto consultivo. Si prevede di mobilitare 10-15 miliardi di euro in investimenti principalmente del settore privato; c) un nuovo strumento di prestito per il settore pubblico combinerà 1,5 miliardi di euro di sovvenzioni finanziate dal bilancio UE con 10 miliardi di euro di prestiti della Banca europea per gli investimenti, per mobilitare tra i 25 e i 30 miliardi di euro di investimenti pubblici. Al riguardo, cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_en

⁷⁸ Nel novembre 2017, il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione europea hanno adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali, per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti e servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. Il Pilastro sancisce 20 principi e diritti, che si articolano in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Nel 2018, la Commissione europea, con l'obiettivo di avviare un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro nell'Unione, ha predisposto un piano di monitoraggio dell'attuazione del Pilastro con la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali*, 13 marzo 2018, COM(2018) 130 final. Al riguardo, tra i tanti, cfr. P. VESAN, F. CORTI, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia sociale di Juncker: un'agenda per la ricerca*, in *Politiche sociali*, 1, 2018, pp. 125-142; A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018, pp. 24-26; J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "social summit" di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018; M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta Online, 7 luglio 2020, pp. 14-17. Da ultimo, cfr. G. GOTTI, *L'implementazione partecipata del pilastro europeo dei diritti sociali: "nuovo inizio" e vecchi problemi*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, pp. 166-198.

non avevano, invece, caratterizzato la risposta europea alla crisi del 2008. In particolare, dalla valorizzazione del principio di solidarietà ex art. 122 TFUE, si può scorgere la volontà di far passare la «risocializzazione dell'integrazione europea» attraverso una riconfigurazione del rapporto che l'Unione e le sue politiche hanno, sino ad oggi, instaurato con le politiche sociali degli Stati membri⁷⁹. Fino alla richiamata Agenda della Commissione von der Leyen, infatti, il rapporto tra integrazione economica e modelli sociali nazionali si è caratterizzato per una netta prevalenza della prima sui secondi in ragione di quello che è stato puntualmente definito il «patrimonio genetico liberista»⁸⁰ dell'Unione. Viceversa, la risposta all'emergenza pandemica si caratterizza per l'adozione di una diversa forma di supporto agli Stati Membri, contraddistinta dall'abbandono delle formule di stretta condizionalità negoziale, in favore di misure contraddistinte dall'allentamento, seppur temporaneo, dei vincoli imposti dal Patto di stabilità e crescita⁸¹.

3. La risposta europea alla crisi sanitaria «all'insegna della solidarietà»

La risposta europea alla crisi economico-sanitaria si è articolata lungo diverse linee di intervento che paiono, da un lato, imprimere un'accelerazione al processo di integrazione della *governance* economica e, dall'altro, gettare le basi per un nuovo approccio al tema degli investimenti pubblici. Infatti, la destinazione dei contributi finanziari degli Stati membri, non è più indirizzata a fondi esterni al bilancio dell'Unione, ma nel bilancio pluriennale dell'Unione stessa con la conseguente loro sottoposizione alla gestione diretta della Commissione e al controllo democratico del Parlamento europeo⁸².

Tra le misure per la ripresa che confermerebbero i mutamenti in discorso, rileva, anzitutto, la scelta dell'Unione di autorizzare la massima flessibilità nell'applicazione delle regole europee relative alle politiche in materia di finanze pubbliche e di bilancio, al fine di consentire spese eccezionali. Per la prima volta, la Commissione ha deciso di applicare la clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita (*general escape clause*), la quale consente uno scostamento momentaneo dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro e

⁷⁹ F. SAITTO, «Risocializzare l'Europa». *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Rivista di diritti comparati*, 3, 2017, pp. 126-128.

⁸⁰ R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e politica in Europa. Relazione finale*, cit., p. 11.

⁸¹ Come è noto, il Patto di stabilità e di crescita (PSC) è costituito da una risoluzione del Consiglio europeo adottata il 17 giugno 1997 (Gazzetta ufficiale C 236 del 02.08.1997) e da due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997 (nn. 1466/97 e 1467/97) che ne precisano gli aspetti tecnici, in particolare il controllo della situazione di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, da un lato, e l'applicazione della procedura d'intervento in caso di deficit eccessivi, dall'altro. Più in particolare, tra i criteri di convergenza stabiliti nel Trattato di Maastricht per l'ammissione dei singoli Paesi all'unione monetaria (i cosiddetti parametri di Maastricht), ne figurano due di natura fiscale: il deficit di bilancio pubblico inferiore al 3% del PIL e debito pubblico inferiore al 60% del PIL, o in costante diminuzione verso questo limite di riferimento. I regolamenti sono stati modificati nel giugno del 2005 e, a seguito della crisi economica e finanziaria del 2008, le regole di *governance* economica sono state rafforzate dal cosiddetto «six pack», poi dal «two pack» e nel 2012 dal Trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (*Fiscal Compact*) che ha introdotto disposizioni fiscali più severe del PSC.

⁸² A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, cit., p. 31.

dell'Unione nel suo complesso⁸³. L'attivazione di tale clausola non è un elemento trascurabile. Sebbene, infatti, si tratti di una misura di natura temporanea, volta a consentire agli Stati di affrontare la crisi economica provocata dalla pandemia, essa segna inesorabilmente una cesura rispetto al passato.

Per poter operare efficacemente come misura di stimolo all'economia, la sospensione del Patto di stabilità e crescita è stata accompagnata da una deroga alle ordinarie regole sugli aiuti di Stato, mediante l'applicazione dell'art. 107, comma 3, lett. b) del TFUE⁸⁴, al fine di consentire agli Stati di fornire un sostegno diretto ai cittadini e alle imprese colpiti dalla crisi⁸⁵. Nella medesima ottica, ulteriori misure di flessibilità sono state introdotte per i fondi strutturali, con la rinuncia per il 2020 agli obblighi di restituzione di prefinanziamenti non spesi provenienti dai fondi SIE detenuti dagli Stati membri⁸⁶. Secondo le stime dell'Eurogruppo, l'allentamento dei vincoli europei ha permesso di mobilitare interventi finanziari per un volume pari al 3% del PIL dell'Unione⁸⁷.

⁸³ Cfr. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, *Brussels, 13.3.2020 COM(2020) 112 final*, pp. 10 ss, consultabile all'url: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf

⁸⁴ Art. 107 TFUE: "1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. (...) 3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: (...) b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro". Da ultimo, il 28 gennaio 2021, con la Comunicazione della Commissione C 2021/C 34/06, la Commissione ha prorogato ulteriormente al 31 dicembre 2021 il Quadro delle misure di aiuto (sia quelle in scadenza al 30 giugno 2021, sia quelle per la ricapitalizzazione la cui scadenza era fissata al 30 settembre 2021). Sono stati inoltre aumentati i massimali degli aiuti di importo limitato e dei costi fissi non coperti, ed è stata consentita la conversione degli strumenti rimborsabili concessi nell'ambito del Quadro (garanzie, prestiti agevolati, anticipi rimborsabili) in altre forme di aiuto, quali le sovvenzioni dirette, a condizione che siano rispettate le condizioni del Quadro stesso. Per un approfondimento sul punto, cfr. Camera dei Deputati, Servizio di Studi, *Gli aiuti di Stato nell'epidemia da COVID-19: il quadro europeo*, 29 aprile 2021, p. 6.

⁸⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01*, reperibile all'url: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/latest-news_en, con cui gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato. Da ultimo, con la Comunicazione 2021/C 153/01, reperibile all'url: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.153.01.0001.01.ITA, sono stati adottati i nuovi orientamenti della Commissione concernenti gli aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 1° gennaio 2022 - 31 dicembre 2027. Sul punto, cfr. M. IANNELLA, *La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2020, p. 95.

⁸⁶ In particolare, sono stati adottati, in primo luogo, il Reg. 2020/460/UE del 30 marzo 2020, per l'immediato utilizzo di fondi da parte degli Stati Membri per effettuare gli investimenti necessari soprattutto di carattere sanitario e di contenimento della pandemia e dei suoi effetti a breve termine sull'economia; in secondo luogo, il Reg. 2020/558/UE, del 23 aprile 2020, che ha introdotto una flessibilità eccezionale nell'impiego dei Fondi SIE in risposta all'epidemia di COVID-19.

⁸⁷ *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, reperibile all'url <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>, spec. punto 5.

Ancora, al fine di mantenere la liquidità del settore finanziario e assicurare condizioni di finanziamento che sostengano tutti i settori dell'economia, il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea ha predisposto un programma temporaneo di acquisto di titoli del settore privato e pubblico denominato *Pandemic Emergency Purchase Programme* - PEPP (Programma di acquisto per l'emergenza pandemica), con una dotazione finanziaria iniziale di 750 miliardi di euro⁸⁸. La Banca Centrale Europea si è impegnata ad acquistare titoli del debito sovrano degli Stati membri, riducendo il tasso di interesse che questi corrispondono sul mercato per finanziarsi⁸⁹. Sebbene trattasi di debito pubblico, quest'azione della BCE consolida quel percorso di allontanamento da un sistema di regole fiscali fondate prevalentemente su parametri quantitativo-numeriche adottate a seguito della crisi finanziaria⁹⁰.

Oltre a ciò, tra gli strumenti finanziari caratterizzati da una maggiore flessibilità rispetto alle politiche di *austerità* del passato, si inserisce anche il cosiddetto SURE, il *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* approvato dal Consiglio europeo a seguito dell'accordo raggiunto dall'Eurogruppo in merito a uno strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione legati all'emergenza, fondo che graverà sul bilancio europeo e sarà sostenuto attraverso l'emissione di bond da parte della Commissione europea, con la garanzia degli Stati membri della zona euro⁹¹. In altri termini, tale fondo consente agli Stati membri di reperire risorse ad un tasso di interesse più conveniente di quello offerto dal mercato, a condizione che le risorse così reperite vengano indirizzate solo al superamento delle conseguenze sociali ed economiche dell'epidemia⁹².

Tutte le misure richiamate, compreso l'allentamento delle condizioni previste per l'accesso al Meccanismo europeo di stabilità (MES)⁹³ deciso in occasione dell'Eurogruppo

⁸⁸ Cfr. 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) (PEPP), reperibile all'url: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02020D0440-20200804>.

⁸⁹ Il 22 aprile 2021, il Consiglio direttivo della BCE ha dato un ulteriore impulso al PEPP aumentando gli acquisti netti a circa 85 miliardi di euro. Sul punto, cfr. I. BUFFACCHI, *La Bce conferma: gli acquisti continuano a ritmo sostenuto*, in *Ilsole24ore*, 23 aprile 2021, p. 8.

⁹⁰ Peraltro, la tendenza ad abbandonare le logiche prettamente liberiste non è solo europea, anche gli Stati Uniti hanno deciso di fare debito. Come evidenzia F. FUBINI, *Ora l'Europa ha bisogno di visione e ambizione. La ripartenza possibile: la forbice che si apre nella società ci obbliga a chiederci a cosa aspiriamo come collettività, Joe Biden ha chiarito cosa vuole lui per gli Stati Uniti*, in *Il Corriere della Sera*, 22 aprile 2021, p. 36, «la Federal Reserve creerà dollari per finanziarlo [il debito] e Biden centerà il suo obiettivo. A livello politico, è stemperare nella società la rabbia degli ultimi che ha alimentato il trumpismo».

⁹¹ Cfr. Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19*, COM(2020) 139 final.

⁹² G. CONTALDI, *Le misure poste in essere dall'Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia di Covid-19*, in E. CALZOLAIO, M. MECCARELLI, S. POLLASTRELLI (a cura di), *Il diritto nella pandemia Temi, problemi, domande*, pp. 226.

⁹³ Il MES, come è noto, è una vera e propria istituzione finanziaria internazionale, creata mediante un accordo internazionale tra gli Stati membri dell'eurozona, con la precipua finalità di erogare prestiti agevolati agli Stati

del 9 aprile 2020⁹⁴, hanno quale base legittimante il principio di solidarietà ex art. 122, par. 2, TFUE che consente al Consiglio di concedere un'assistenza finanziaria allo Stato membro che "si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo"⁹⁵. Tuttavia, per evitare di cadere in facili semplificazioni, occorre intendersi sul significato da ascrivere al principio di solidarietà in chiave economica. Infatti, diversamente dalle altre disposizioni del Trattato ispirate al medesimo principio⁹⁶, l'art. 122, par. 2 TFUE non si riferisce a una dazione di denaro senza contropartita, quanto piuttosto a un prestito soggetto ad una rigorosa condizionalità⁹⁷. Lo Stato che riceve l'aiuto economico è tenuto, in primo luogo, a restituire la somma ricevuta in prestito, seppure in tempi più comodi e a un costo più conveniente di quello imposto dal ricorso al mercato e, in secondo luogo, a effettuare determinate riforme in campo economico che favoriscano la competitività del sistema produttivo. La circostanza che la crisi abbia riguardato tutti gli Stati membri che, in misura minore o maggiore, sono chiamati ad intervenire a sostegno dell'economia, ha fatto sì che si elaborassero misure volte a supportare le economie di ciascuno Stato proprio perché gli effetti negativi anche su uno solo di essi avrebbero avuto ripercussioni anche su tutti gli altri⁹⁸. Il richiamo a tale principio merita di essere valorizzato in quanto mai come in questa fase ha caratterizzato il processo di integrazione⁹⁹. La Commissione ha, infatti, insistito a che la risposta dovesse essere necessariamente colletti-

membri in difficoltà. Come è noto, dal momento che col MES si è passati da forme di aiuto temporaneo all'istituzione di un fondo a carattere permanente, si avvertì il problema della compatibilità di tale strumento con il divieto di finanziamento pubblico previsto dal Trattato. Difatti, per evitare contrasti formali con il dettato normativo dei Trattati si decise di modificare l'art. 136 TFUE. Tuttavia, la Corte di Giustizia, nella famosa sentenza *Pringle* chiarì che il MES non costituiva alcuna violazione del divieto di cui all'art. 125 TFUE, perché il Trattato istitutivo vietava solo l'aiuto finanziario diretto e non l'erogazione di prestiti soggetti ad obbligo di rimborso (Corte di giustizia, sentenza del 26 ottobre 2012/756, causa C-370/12, *Pringle* contro Irlanda). Secondo R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, cit., p. 26, col caso *Pringle*, il caso *Gauweiler* (C-62/14 *Gauweiler v. Deutscher Bundestag*, 16 giugno 2015) e quello *Weis* (C-493/17 *Weiss and others*, 11 dicembre 2018), si sarebbe assistito allo «abbandono dell'idea che il finanziamento degli Stati membri dovesse essere governato esclusivamente dalle logiche di mercato e l'accettazione che, invece, debba prevalere una logica di intervento dei poteri pubblici nel segno della assistenza finanziaria pubblica».

⁹⁴ Il 9 aprile 2020 è stato deciso che gli Stati contraenti potranno fare ricorso a risorse pari al 2% del rispettivo PIL, a condizione che queste vengano utilizzate per finanziare «spese mediche dirette o indirette».

⁹⁵ Art. 122, par. 2 TFUE.

⁹⁶ Ci si riferisce, in particolare, agli artt. 2, 3, 21, 24 e 31 TUE e agli artt. 67, 80, 194 e 222 TFUE. Sul principio di solidarietà in ambito europeo, tra i tanti, cfr. Z. BAUMAN, *Oltre le nazioni: l'Europa tra sovranismo e solidarietà*, Roma, 2019; A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, pp. 289-308.

⁹⁷ G. CONTALDI, *Le misure poste in essere dall'Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia di Covid-19*, cit., pp. 226 ss.

⁹⁸ C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, spec. pp. 254 ss., parla di un'applicazione egoistica del principio di solidarietà, nel senso che l'aiuto è concepito non tanto a favore del destinatario dello stesso, quanto nell'interesse generale dello sviluppo del mercato interno.

⁹⁹ C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *diritticomparati.it*, 29 luglio 2020.

va, per garantire una ripresa «all'insegna della solidarietà, della coesione e della convergenza. Nessuna persona, nessuna regione e nessuno Stato membro dovrebbero essere lasciati indietro»¹⁰⁰. Non a caso queste parole potevano già leggersi nel Programma della Commissione, nella Risoluzione del Parlamento europeo sull'*European Green Deal*, in un discorso del Presidente della Repubblica del 27 marzo 2020 e sono divenute il *leitmotiv* di molte altre comunicazioni istituzionali nazionali ed europee¹⁰¹.

Infine, a confermare la centralità di tale elemento di solidarietà è stata l'adozione del *Next Generation EU*, un programma di ben 750 miliardi di euro proposto dalla Commissione europea il 28 maggio 2020, approvato dal Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 e dal Parlamento Europeo con una Risoluzione del 9 febbraio 2021¹⁰². Dopo un lungo *iter*, che ha visto ripresentarsi la consueta divisione tra Stati dell'area nordica e baltica e quelli dell'area mediterranea, ha prevalso la scelta di finanziare investimenti e riforme con la raccolta di fondi sul mercato e il ricorso all'indebitamento¹⁰³. Una scelta che rappresenta un'assoluta novità per l'Unione. La circostanza per cui tale programma sia stato interamente finanziato da prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari garantiti dal bilancio UE 2021-2027¹⁰⁴, da un lato, consente un indebitamento dell'Unione in deroga al principio del pareg-

¹⁰⁰ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, (COM/2020/456), 27 maggio 2020.

¹⁰¹ Parlamento europeo, Risoluzione del 15 gennaio 2020, cit., paragrafi 4, 35 e 88; Programma della Commissione Europea 2019-2024, cfr. *Political guidelines of the Commission 2019-2024*, pp. 6, 11, 16 e 18, «*This is the European way: we are ambitious and we leave nobody behind*». Infine, cfr. la Dichiarazione del Presidente della Repubblica sull'emergenza coronavirus del 27 marzo 2020, il Presidente Mattarella ha affermato: «Dobbiamo compiere ogni sforzo perché nessuno sia lasciato indietro», reperibile nel sito internet del Quirinale all'url: <https://www.quirinale.it/elementi/48598>.

¹⁰² Con una Risoluzione del 9 febbraio 2021 il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva il regolamento per la creazione di un dispositivo per la ripresa e la resilienza. La relativa proposta (COM(2020) 408) era stata presentata dalla Commissione europea il 28 maggio 2020, nel contesto dell'adattamento delle proposte relative al Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027. L'approvazione costituisce il passo finale di un *iter* complesso che si è caratterizzato per una lunga negoziazione di quasi cinque giorni al Consiglio europeo del 17-21 luglio, lunghi triloghi con il Parlamento europeo e la difficile ricerca di un compromesso con Polonia e Ungheria sulla proposta di regolamento sul meccanismo per proteggere il bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto. Al riguardo, cfr. Parlamento Europeo, P9_TA(2021)0038, *Istituzione di un dispositivo per la ripresa e la resilienza*, Risoluzione legislativa del 10 febbraio 2021 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza (COM(2020)0408 – C9-0150/2020 – 2020/0104(COD)), reperibile all'url.: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038_IT.html; European Commission, *Identifying Europe's recovery needs*, 28 maggio 2020 in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf.

¹⁰³ A. SANDULLI, *Le relazioni tra Stato e Unione Europea nella pandemia con particolare al golden power*, cit., p. 409.

¹⁰⁴ Report dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Stato dell'Unione - La Commissione von der Leyen: un anno dopo*, consultabile all'url: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/von-der-leyen-commission-one-year-on_it.pdf, p. 13, «in base a una simulazione, si stima che l'investimento mobilitato farà aumentare i livelli reali del PIL dell'UE di circa l'1,75 % nel 2021 e nel 2022, cifra che salirà al 2,25 % entro il 2024. Tale ondata di investimenti creerà fino a 2 milioni di posti di lavoro entro il 2022. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza,

gio di bilancio ex art. 310 TFUE e, dall'altro, attribuisce una rinnovata centralità al bilancio europeo, le cui risorse sono state, ad oggi, trascurabili. Peraltro, in linea con l'Agenda 2019-2024 della Commissione, tra le misure previste dal *Next Generation EU* vi sono anche risorse fiscali proprie quali la *digital service tax*, la *plastic tax* e l'introduzione del BCA (*Border Carbon Adjustment*), vale a dire il meccanismo di adeguamento alla frontiera del carbonio volto ad assicurare che i prodotti importati dall'esterno dell'Unione sostengano gli stessi costi per le loro emissioni di CO₂ dei prodotti europei attualmente soggetti al sistema di scambio di emissioni dell'UE (ETS)¹⁰⁵. La previsione di tali misure, sebbene di dimensioni finanziarie ancora modeste, oltre a perseguire la realizzazione dell'*European Green Deal*, suggerisce un primo passo verso un'autonomia fiscale dell'Unione o, quanto meno, un significativo cambiamento che, in prospettiva futura, è idoneo a rafforzare la politica monetaria ed economica dell'Unione¹⁰⁶.

Da un punto di vista strutturale, il *Next Generation EU* si articola in tre pilastri: il *Supporting Member States*, che rappresenta la parte più consistente in quanto prevede l'erogazione di circa 655 miliardi di euro agli Stati membri entro la fine del 2024; il secondo e il terzo pilastro – *Supporting the Private Sector e Lessons from the Crisis* – sono destinati a erogare un ammontare di risorse più limitato, ma comunque decisivo specialmente per la fase di ripresa¹⁰⁷. La componente più rilevante del primo pilastro è sicuramente costituita dall'ormai noto *Recovery and Resilience Facility* (RRF) che stanziava risorse, tanto nella forma di trasferimenti quanto di prestiti, al fine di accompagnare la ripresa degli Stati membri, i quali sono chiamati a redigere veri e propri Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) da sottoporre all'approvazione delle istituzioni europee nell'ambito del Semestre europeo¹⁰⁸. Tra i

del valore di 672,5 miliardi di euro, sosterrà gli investimenti e le riforme essenziali negli Stati membri attraverso sovvenzioni e prestiti».

¹⁰⁵ L'*Emissions Trading System* è il mercato del carbonio dell'UE, attraverso il quale le aziende comprano o ricevono permessi di emissione. I permessi permettono alle aziende di emettere una certa quantità di gas serra al di sotto di un limite stabilito che diminuisce nel tempo. L'*Emissions Trading System* ha avuto successo nell'aiutare l'UE a ridurre le emissioni di gas serra. È uno strumento importante per il buon funzionamento del mercato unico dell'UE, mettendo un prezzo uguale sulle emissioni di CO₂ ovunque nell'UE. Sul punto, cfr. *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU - FACTS AND FIGURES*, consultabile all'url: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-it>.

¹⁰⁶ Sul punto, cfr. A. SANDULLI, *Le relazioni tra Stato e Unione Europea nella pandemia con particolare al golden power*, cit., p. 409, che definisce il *Next Generation EU* «il primo passo concreto verso l'unione fiscale».

¹⁰⁷ Più precisamente, il *Next Generation EU* prevede tre fasi di gestione della crisi: la fase dell'emergenza pandemica; la fase della transizione dai picchi della pandemia alla ripresa; infine, la fase di una ripresa sostenibile.

¹⁰⁸ Gli Stati membri che intendono ricevere sostegno devono presentare alla Commissione, di regola entro il 30 aprile 2021, un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (articolo 18), che deve definire uno specifico programma nazionale di riforme ed investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, in modo da assicurare la coerenza con (articolo 17, par. 3): 1) le sfide e priorità nazionali emerse nel contesto del semestre europeo, incluse quelle identificate nella più recente raccomandazione sulla politica economica della zona euro per i paesi la cui moneta è l'euro; 2) le informazioni inserite nei Piani nazionali di riforma, nei Piani nazionali per l'energia e il clima, nei Piani territoriali per una transizione giusta, nei Piani di attuazione della garanzia giovani e negli accordi elaborati nel contesto dei fondi unionali; 3) le priorità generali dell'Unione, con particolare riferimento alla transizione verde (il 37 per cento della spesa dei piani nazionali dovrà essere dedicata agli obiettivi del clima)

settori prioritari ai fini dell'erogazione delle risorse vi sono la transizione digitale ed ecologica, la salute, la competitività, la coesione e la *smart innovation*. Il *Recovery and Resilience Facility*, dunque, ricalca perfettamente le sei priorità della Commissione europea, in quanto gli Stati devono proporre progetti concreti che segnino progressi nazionali specialmente in termini di transizione verde e digitale¹⁰⁹. La previsione di vincoli finalistici in relazione ai piani di riforma da realizzare a livello nazionale pone, dunque, le fondamenta per la realizzazione di un progetto comune europeo che richiede agli Stati l'attuazione di politiche di ampio respiro, segnatamente di politiche sociali¹¹⁰. Sebbene trattasi di un intervento straordinario, riferito ai soli flussi di spesa relativi al periodo 2021-2026, il *Next Generation EU* traccia il percorso per un'Unione che non intende limitarsi al perseguimento delle sole politiche monetarie, ma che, viceversa, ambisce alla realizzazione di più alte finalità comuni¹¹¹.

Anche il *Next Generation EU* costituisce, dunque, un sicuro elemento a supporto del mutamento che si sta registrando nelle politiche anche economiche europee, non soltanto per i suoi contenuti ma anche in ragione del processo che ha portato alla sua adozione, il

e alla transizione digitale (a sostegno della quale deve essere destinato almeno il 20 per cento della spesa contenuta in ogni piano nazionale) (articolo 18, par. 4, let. e) e f). Per quanto riguarda l'Italia, il 25 aprile 2021 il Governo Draghi ha presentato un nuovo testo del PNRR, oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile 2021. Successivamente, il 30 aprile, il PNRR dell'Italia è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea, la quale lo ha definitivamente approvato il 22 giugno 2021. Al riguardo, il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha dichiarato «Col PNRR l'Unione Europea è cambiata completamente. Siamo passati da una gestione abbastanza nazionalistica delle posizioni a una gestione condivisa. Ci sono Paesi che hanno tassato i propri cittadini affinché ci potessero dare i *grants*, i sussidi del PNRR» (*Replica del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, al Senato della Repubblica a seguito del dibattito generale sulle Comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno, Roma, 23 giugno 2021*).

¹⁰⁹ Quanto alle aree d'intervento, l'art. 3 del regolamento approvato individua sei aree di intervento per l'azione del dispositivo, organizzate attorno ai seguenti pilastri: transizione verde, compresa la biodiversità; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (includendo anche occupazione, ricerca, sviluppo e innovazione); coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse l'istruzione e le competenze.

¹¹⁰ Il supporto del Dispositivo di ripresa e resilienza è subordinato al rispetto di specifici principi orizzontali. Difatti, il sostegno finanziario fornito nell'ambito del dispositivo: 1) non può sostituire le spese di bilancio correnti al livello nazionali se non in casi debitamente giustificati; 2) deve rispettare il principio di addizionalità e finanziamento complementare (articolo 9): le risorse del Dispositivo possono aggiungersi al sostegno fornito nell'ambito di altri fondi e programmi UE, a condizione di non coprire lo stesso costo. Tale norma consentirà di sfruttare appieno le complementarità e le sinergie con altre fonti di finanziamento esistenti, tra cui ad esempio quelle della Banca europea degli investimenti, nel tentativo di massimizzarne l'impatto ai fini della ripresa; 3) può finanziare solo misure che rispettino il principio di non apportare danno significativo agli obiettivi ambientali dell'UE (*do no significant harm*) in termini di cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento e protezione e ripristino di biodiversità e ecosistemi (articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 sugli investimenti sostenibili). Sul punto, cfr. L. LO PRATO (a cura di), Servizio studi del Senato, Nota n. 67/1, *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 11 febbraio 2021.

¹¹¹ È del medesimo avviso A. CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *DPCE online*, 1, 2021, p. 128, «l'approvazione di un piano di ripresa finanziaria (cd. "*Recovery plan*", adottato nel contesto del più ampio "*Next generation EU*") che contempla (anche) aiuti a fondo perduto per gli Stati maggiormente colpiti dalla pandemia sembrerebbe finalmente dar seguito a quell'idea di coesione economica e sociale sancita da ultimo nel Trattato di Lisbona».

quale conferma la tesi, qui sostenuta, secondo cui il nuovo indirizzo politico europeo più vicino ai temi dell'Europa sociale è allo stesso tempo causa ed effetto del mutato contesto politico-istituzionale. Il *Next Generation EU*, infatti, è il frutto di un forte investimento politico da parte delle istituzioni europee, le quali hanno avviato un procedimento di negoziazione senza precedenti caratterizzato dalla valorizzazione del ruolo del Parlamento Europeo, come risulta dal testo definitivo del Regolamento con cui tale programma è stato approvato¹¹². Il Regolamento, infatti, pone una serie di obblighi di concertazione con l'assemblea europea durante tutta la fase di attuazione del programma, scongiurando, così, eventuali rilievi in termini di democraticità. Del resto, a ben guardare, una valorizzazione del ruolo del Parlamento risultava già da precedenti risoluzioni adottate nel corso della gestione della crisi pandemica¹¹³. Con una Risoluzione del 15 maggio 2020¹¹⁴, ad esempio, il Parlamento Europeo aveva ribadito il proprio ruolo di co-decisore nella determinazione del programma e la possibilità che si svolgessero incontri inter-istituzionali sul bilancio ai sensi dell'art. 324 TFUE. Già in quell'occasione, infatti, il Parlamento si era impegnato a favore di un finanziamento del piano di ripresa mediante l'emissione di obbligazioni a lungo termine garantite dal bilancio dell'Unione¹¹⁵. Allo stesso modo, anche nella successiva Risoluzione del 23 luglio 2020, aveva insistito sulla necessità del proprio pieno coinvolgimento in qualità di garante di una ripresa trasparente e democratica¹¹⁶. L'assetto istituzionale dell'Unione europea è, dunque,

¹¹² Più precisamente, cfr. Parlamento Europeo, P9_TA(2021)0038, *Istituzione di un dispositivo per la ripresa e la resilienza*, cit., spec. art. 16 (obbligo per la Commissione europea di presentare, entro il 31 luglio 2022, una relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo, con la possibilità, per la Commissione competente del PE, di audire esponenti della Commissione), art. 25 (trasmissione senza indebito ritardo dei piani nazionali di ripresa e resilienza degli Stati membri e delle proposte di decisione esecutiva del Consiglio che li approvano); art. 26 possibilità, per le Commissioni del PE competenti per materia, di procedere ad audizioni di esponenti della Commissione europea ogni due mesi e di adottare risoluzioni), art. 10, par. 7 (informativa al PE sulle eventuali proposte della Commissione di sospendere gli impegni o i pagamenti in favore di uno Stato membro), art. 32 (ricezione di una relazione di valutazione indipendente sull'attuazione del dispositivo entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento e, entro il 31 dicembre 2028, di una relazione di valutazione indipendente ex post).

¹¹³ Sul punto, da ultimo, cfr. M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento Europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, pp. 337-357.

¹¹⁴ Parlamento Europeo, Risoluzione del 15 maggio 2020 sul nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa (2020/2631(RSP)), P9_TA(2020)0124, *Nuovo QFP, risorse proprie e piano di ripresa*, consultabile all'url: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_IT.pdf

¹¹⁵ Più precisamente, il Parlamento Europeo aveva affermato di essere pronto, sul piano della legittimità formale, «a respingere qualsiasi proposta che non rispetti tali norme» (p.to 5) e «determinato a opporsi a qualsiasi tentativo di mettere a repentaglio il finanziamento adeguato del prossimo QFP al fine di fornire finanziamenti immediati per la strategia di ripresa» (p.to 12), per cui devono essere stanziati risorse «in aggiunta alle politiche Ue» (p.to 13); mentre, e sul piano sostanziale, aveva invitato «i leader dell'Ue e la Commissione a prendere decisioni coraggiose riguardo alla riforma del sistema delle risorse proprie dell'Ue, compresa l'introduzione di un nuovo paniere», ribadendo la propria precedente posizione in merito alla sua composizione (p.to 9 della Risoluzione del 15 maggio 2020). Al riguardo, cfr. C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, spec. pp. 769-780.

¹¹⁶ Parlamento europeo Risoluzione del 23 luglio 2020 sulle Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP)), P9_TA(2020)0206, *Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020*, reperibile all'url: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_IT.pdf, spec. lett. H) del *Considerando*: «con-

molto più dinamico di quanto possa risultare dalle sole disposizioni dei Trattati e risulta sempre più complicato mettere in discussione la centralità del Parlamento europeo che, lungi dal costituire «un'istituzione remissiva e rassegnata a giocare un ruolo di secondo piano»¹¹⁷, ha ricoperto, una posizione di primario rilievo nell'adozione del *Next Generation EU*¹¹⁸.

4. Quale futuro per il modello sociale europeo?

Mettendo in discussione alcuni capisaldi del tradizionale diritto economico europeo, anche la risposta alla crisi sanitaria costituisce un sicuro riscontro del nuovo indirizzo politico alla base del Programma 2019-2024 della Commissione. Nelle intenzioni delle istituzioni europee, contestualmente a un'accelerazione verso le transizioni verde e digitale, l'ingente investimento stanziato dal *Next Generation EU* dovrebbe consentire all'Unione «una ripresa (...) collettiva, inclusiva, tempestiva e coesa [che] fortificherà la competitività, la resilienza, la dimensione sociale e il ruolo dell'Europa sulla scena mondiale»¹¹⁹. Dalla risposta «concertata e coordinata all'emergenza»¹²⁰, considerata la maggiore politica di investimento pubblica europea «dal Piano Marshall ad oggi»¹²¹, traspare dunque la costante preoccupazione per il problema occupazionale, l'esigenza di rimuovere le diseguaglianze e la necessità di una re-

siderando che il Parlamento dovrebbe essere pienamente coinvolto nell'attuazione dello strumento per la ripresa, sia nelle operazioni di assunzione che in quelle di erogazione di prestiti».

¹¹⁷ R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e politica in Europa*, cit., p. 5. Del medesimo avviso è A. CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *DPCE online*, 1, 2021, p. 124, la quale parla di «progressiva attenuazione di quello che per decenni è stato definito il *deficit* democratico dell'Unione europea, perseguita, nell'evoluzione del diritto dei Trattati, attraverso il costante rafforzamento del Parlamento fino all'esito rappresentato dalla vigente normativa siglata a Lisbona, in cui il PE ha ormai acquisito il ruolo di vero e proprio co-legislatore dell'Unione insieme Consiglio».

¹¹⁸ Sul punto, cfr. C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, cit., spec. p. 773. Di segno contrario, l'analisi di P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, cit., spec. p. 151, secondo i quali «la persistente assenza di poteri da parte del Parlamento europeo si rivela ancor più seria e preoccupante; non soltanto, com'è ovvio, dal punto di vista del controllo democratico delle scelte politiche in questione, ma anche sotto il profilo dell'eventuale evoluzione in senso federalistico del fenomeno dell'integrazione europea». Scettico con riferimento al futuro di tale ruolo accresciuto del Parlamento europeo è A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, cit., p. 39, il quale ritiene che «c'è da chiedersi, però, quanto tale organo sia davvero in grado di fornire prestazioni democratiche soddisfacenti per gli elettorati nazionali, che ancora stentano a percepirsi anche come "elettorati europei". Certo, questa inedita innovazione istituzionale indotta dalla pandemia ha consegnato al Parlamento europeo una potente leva per accreditarsi e per stimolare la propria trasformazione, così da far transitare i gruppi parlamentari europei verso autentici partiti transnazionali. Tale salto quantico resta, tuttavia, un'incognita, resa ancor più aleatoria dall'inesistenza di un vero e proprio rapporto di fiducia tra Parlamento europeo e Commissione».

¹¹⁹ Consiglio europeo, *Dichiarazione di Porto*, 7-8 maggio 2021, reperibile all'url: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

¹²⁰ È così espressamente definita dalla Commissione europea nel report pubblicato dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Stato dell'Unione - La Commissione von der Leyen: un anno dopo*, cit., p. 4.

¹²¹ G.P. MANZELLA, *Il "tempo" della politica di coesione*, cit., p. VI. In questo senso, A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, cit., p. 17, parla di «una risposta comune: una risposta di un'Europa solidale».

golazione dei conflitti sociali che vada oltre il livello statale¹²². Non si tratta di una novità trascurabile.

Dinnanzi a un indirizzo politico europeo diametralmente opposto a quello che condusse all'adozione del *Fiscal Compact* e alla revisione dell'art. 81 della Costituzione italiana¹²³, sorgono, dunque, spontanei alcuni dubbi circa il destino, specie nel lungo periodo, dei principi di pareggio di bilancio e del mantenimento della stabilità dei prezzi previsti dal TFUE, dagli accordi intergovernativi e dalle Costituzioni che, come la nostra, a quei principi si sono adeguate¹²⁴. Vigente il quadro normativo frutto di quell'indirizzo politico, ci si chiede, in primo luogo, se sia o meno necessaria una revisione del diritto europeo, ad esempio, dell'art. 126 TFUE, del *Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi*¹²⁵ o del Regolamento n. 1467/97/CE, i quali contengono norme che pongono vincoli anche numerici, non solo procedurali, alle politiche di bilancio e, in secondo luogo, se eventuali modifiche possano incidere sul diritto interno, segnatamente sull'assetto delineato dall'art. 81 Cost.

Con riferimento al primo interrogativo, stante la contingenza del momento emergenziale e l'eccezionalità degli atti adottati, è sicuramente rischioso avventurarsi in previsioni, tuttavia non pare azzardato immaginare che la solidarietà europea che ha contraddistinto la risposta alla crisi sanitaria e, più in generale, il progetto politico preordinato alle transizioni ecologica e digitale, racchiuda in sé un potenziale trasformativo in grado di coniugare la ripresa economica con un ripensamento delle regole fiscali e di bilancio. Che questo sia un approdo probabile è dimostrato anche dal fatto che la presenza nel diritto europeo (ad esempio nell'art. 2 del Regolamento n. 1467/97/CE che pone la soglia del 60% al rapporto debito-PIL) di regole che pongono veri e propri vincoli numerici, cosiddette *Balanced Budget Rules*, «non appartiene *naturalmente* e quindi necessariamente al costituzionalismo demo-

¹²² In questo senso, il Pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile basato su quattro elementi fondamentali: rafforzamento della garanzia per i giovani, politica di formazione, apprendistato e misure aggiuntive approvate dalla Commissione il 1 luglio. Cfr. Bruxelles, 1.7.2020 COM(2020) 276 final, reperibile all'url: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0276&from=EN>.

¹²³ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, intitolata «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*». Al riguardo, preme chiarire che sebbene l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione risulti successivo all'adozione della Direttiva 85/201151 (relativa ai quadri di bilancio degli Stati membri) e alla stipulazione del *Fiscal Compact*, tuttavia è formalmente assente ogni riferimento al pareggio di bilancio in tale Direttiva e non può riconoscersi natura prescrittiva e vincolante ai riferimenti contenuti al riguardo nel *Fiscal Compact*, il quale vi fa riferimento nel terzo, undicesimo e quattordicesimo punto del suo preambolo. Preambolo che, come è noto, di non ha efficacia dispositiva vincolante.

¹²⁴ Ci si riferisce, in particolare, alla riforma della Costituzione tedesca e di quella spagnola. Al riguardo, cfr. R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in ID., O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 139-152.

¹²⁵ Ai sensi dell'art. 51 TUE, il Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al TUE e al TFUE costituisce parte integrante dei Trattati. È all'interno di tale Protocollo, all'art. 1, che è stabilita la cosiddetta regola del 3%: «I valori di riferimento di cui all'articolo 126, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono: - il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato; - il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato».

cratico, ma è un'esigenza sistemica dell'Eurozona»¹²⁶. Tali regole rappresentano il frutto del favor espresso, al tempo, dalle istituzioni europee per le politiche di stampo neoliberalista giustificate anche in forza del fatto che la politica monetaria accentrata non era affiancata né da una politica fiscale comune, bensì da tante politiche fiscali nazionali, né da un bilancio europeo adeguato¹²⁷. Viceversa, oggi, il bilancio europeo sta via via acquisendo una maggiore centralità grazie al *Next Generation EU* e alle ormai durevoli misure straordinarie adottate dalla Banca Centrale Europea sui mercati finanziari a sostegno delle politiche di espansione monetaria di molti Stati, il cui ricorso all'indebitamento, se non fosse per la citata sospensione del Patto di stabilità, sarebbe già di per sé insostenibile rispetto ai cosiddetti limiti del 3% e del 60% del PIL posti dal *Fiscal Compact*¹²⁸. Peraltro, già prima della pandemia, nel febbraio 2020, la Commissione aveva avviato un dibattito sull'efficacia della sorveglianza economica: con la Comunicazione *Riesame della governance economica*, intendeva comprendere quale fosse «il ruolo appropriato che il quadro di sorveglianza dell'UE può assumere al fine di incentivare gli Stati membri a intraprendere le riforme e gli investimenti indispensabili per poter affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali»¹²⁹. Dunque, già allora si riteneva fosse giunto il momento di «discutere quale ruolo possa svolgere il quadro di sorveglianza dell'UE al fine di (...) incentivare gli Stati membri a mantenere livelli adeguati di investimenti necessari (...) per attuare un'iniziativa ambiziosa come il *Green Deal* europeo»¹³⁰.

La risposta al secondo interrogativo, relativo alle ripercussioni sull'ordinamento interno di un'eventuale revisione del diritto europeo volta ad allentare i vincoli vigenti, dipende

¹²⁶ O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit., p. 455 (corsivi dell'A.). Più diffusamente, l'A. spiega che le cosiddette *Balanced Budget Rules* (BBR) «possono essere di vario tipo (...) alcune riferite espressamente al rapporto tra entrate e spese, altre specificamente al livello delle prime o delle seconde, calcolato in termini assoluti o relativi; altre, infine, si riferiscono a grandezze diverse ma egualmente rilevanti, come il livello del debito pubblico, anch'esso determinato in termini assoluti o relativi (cioè definito in sé e per sé ovvero con riferimento a un altro termine, ovverossia come numeratore di un denominatore: ad esempio, in percentuale al PIL). Di regola, pongono vincoli di tipo numerico, sebbene talvolta si accompagnino a delle *escape clauses*, a delle «clausole di flessibilità» (letteralmente, «di fuga»), che ne ammorbidiscono la cogenza con riguardo a taluni eventi eccezionali come le recessioni economiche. Si distinguono perciò le regole che pongono vincoli: a) al disavanzo nominale di bilancio; b) al disavanzo calcolato con riferimento al saldo strutturale di bilancio; c) al livello della spesa pubblica; d) al livello delle entrate fiscali; e) al livello del debito pubblico».

¹²⁷ *Ivi*, p. 477. Nello stesso senso, P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, spec. pp. 396-401, secondo il quale fissare vincoli numerici, basati sugli scarti tra previsioni e risultati, «è un azzardo teorico, si tratta di una scelta fondata, come meglio diremo dopo, essenzialmente sui rapporti di forza economica instauratisi, di fatto, nei dieci anni successivi alla piena adozione dell'euro». L'A. si mostrava particolarmente preoccupato dell'introduzione nella nostra Costituzione di «concetti di complessa e non univoca declinazione teorica e pratica, quali ciclo economico, equilibrio anticiclico o PIL potenziale».

¹²⁸ Nello stesso senso, cfr. F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, 1, 2021, spec. p. 43.

¹²⁹ Commissione Europea, Comunicazione 5 febbraio 2020, n. 55, (COM(2020) 55), *Riesame della governance economica*, Relazione riguardante l'applicazione dei regolamenti (UE) n. 1173/2011, (UE) n. 1174/2011, (UE) n. 1175/2011, (UE) n. 1176/2011, (UE) n. 1177/2011, (UE) n. 472/2013 e (UE) n. 473/2013 e l'adeguatezza della direttiva 2011/85/UE.

¹³⁰ *Ibidem*.

innanzitutto dal significato che si attribuisce all'art. 81 della Costituzione. È ben noto, infatti, il dibattito sulla distinzione tra principio di «equilibrio» e «pareggio» di bilancio che seguì l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012¹³¹, la quale nel titolo parla di «pareggio», mentre nell'articolato di «equilibrio»¹³². Di qui le due tesi: quella che propende per il più elastico principio di equilibrio, in forza di un'interpretazione letterale¹³³ e di una lettura in continuità con le interpretazioni che la letteratura maggioritaria e la giurisprudenza costituzionale davano dell'art. 81 Cost.¹³⁴; e quella che, all'opposto, vi desume la più rigida regola del pareggio. Ove si aderisca alla prima tesi, eventuali modifiche dell'impianto normativo europeo risulterebbero in sintonia col modello italiano e, dunque, non dovrebbero comportare incisive limitazioni nella determinazione della politica di bilancio nazionale. Viceversa, se dall'art. 81 Cost. si desume il più stringente principio di pareggio, allora si potrebbe delineare lo scenario, per così dire, paradossale in cui il diritto europeo consentirebbe alle politiche di bilancio dello Stato margini di elasticità maggiori di quelli costituzionalmente ammissibili. Non risulta irragionevole, dunque, propendere per la prima delle opzioni prospettate, non fosse altro perché, sin dalla sua entrata in vigore, proprio in ragione dell'assenza di un richiamo espresso al vincolo del pareggio, l'art. 81 Cost. sé stato inteso secondo il più flessibile approccio per cui le esigenze di equilibrio del bilancio sono diverse nelle fasi di recessione e in

¹³¹ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, intitolata «*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*». Al riguardo, preme chiarire che sebbene l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione risulti successivo all'adozione della Direttiva 85/201151 (relativa ai quadri di bilancio degli Stati membri) e alla stipulazione del *Fiscal Compact*, tuttavia è formalmente assente ogni riferimento al pareggio di bilancio in tale Direttiva e non può riconoscersi natura prescrittiva e vincolante ai riferimenti contenuti al riguardo nel *Fiscal Compact*, il quale vi fa riferimento nel terzo, undicesimo e quattordicesimo punto del suo preambolo. Preambolo che, come è noto, di non ha efficacia dispositiva vincolante.

¹³² Sull'accesso dibattito, per tutti, cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2016, spec. pp. 455-457.

¹³³ M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, cit., p. 2, nella sua analisi si riferisce «esclusivamente al concetto di equilibrio e non a quello del pareggio di bilancio, per la nota ragione che questa seconda espressione compare esclusivamente nel titolo, mai nel corpo della legge cost. n. 1 del 2012 e della legge n. 243 del 2012. Con ciò non si nega che determinate disposizioni, a certi fini, enuncino regole che si avvicinano a quella del vero e proprio pareggio contabile; ma l'esame deve investire, allora, queste singole disposizioni».

¹³⁴ In particolare, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 1966, secondo cui: «il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa»; e Corte costituzionale, sentenza n. 250 del 2013, in cui ha chiarito che «il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria (...), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche».

quelle espansive e per cui «l'indebitamento è consentito non solo per far fronte a circostanze eccezionali, ma anche allo scopo di moderare gli effetti del ciclo»¹³⁵.

Ebbene, risulta difficile immaginare che, una volta superata l'emergenza sanitaria, l'attuale volontà delle istituzioni europee di «conciliare sociale e mercato»¹³⁶, in una visione di Europa unita all'insegna della parità, della tolleranza e dell'equità sociale, possa drasticamente arretrare in favore di un ritorno a un indirizzo politico informato alle logiche di stampo neoliberista. Se, infatti, non può certo escludersi che, una volta passata l'emergenza, gli Stati possano adottare «azioni di contenimento della spesa pubblica o di aumento delle imposte, in funzione del rientro da quel debito ulteriormente aumentato»¹³⁷, non si può nemmeno ignorare che tali azioni si inserirebbero nel mutato assetto politico europeo che, peraltro, già emergeva all'apertura della sessione plenaria del Parlamento europeo del 16 luglio 2019. In quell'occasione, la Presidente von der Leyen aveva sì affermato l'intenzione di «operare nell'ambito del patto di stabilità e crescita», ma aveva altresì immediatamente precisato che, ove fossero «necessari investimenti e riforme», bisognava «fare in modo che possano essere realizzati» avvalendosi «di tutta la flessibilità consentita dalle regole» per rendere più forte l'economia¹³⁸. Dopo lo scoppio della pandemia, la Commissione ha ribadito che le sfide del Programma 2019-2024 «sono diventate ancora più urgenti di quanto non lo fossero prima dell'inizio della crisi», al punto che l'impegno delle istituzioni nel più prossimo futuro «sarà cruciale per gli anni e i decenni a venire» in ragione del fatto che «si è visto ancora una volta che la forza dell'Europa risiede nella sua unità, e che le grandi sfide che ci troviamo davanti sono troppo grandi da affrontare per i singoli paesi»¹³⁹. Idea condivisa dal Consiglio europeo che, in occasione della Dichiarazione di Porto, ha affermato che «l'Europa deve essere il continente della coesione sociale e della prosperità. Ribadiamo il nostro impegno ad adoperarci per un'Europa sociale»¹⁴⁰.

In definitiva, appare poco realistico un ritorno all'assetto politico-istituzionale pre-emergenziale, ritenendosi più probabile un ripensamento delle regole di politica economica e

¹³⁵ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità. Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la Riforma costituzionale del 2012"*, cit., p. 17. Dello stesso avviso, cfr. M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, cit., p. 42, secondo il quale la possibilità di ricorrere all'indebitamento per motivi congiunturali sussiste «anche nel testo costituzionale revisionato, come del resto nel PSC (che ne è il modello) e nel FC (che ne è uno sviluppo); ma l'affermazione si presta ad essere estesa anche ad altri elementi dei vincoli costituzionali (ed europei) di bilancio».

¹³⁶ Cfr. Programma 2019-2024 della Commissione europea reperibile all'url: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_it#documents

¹³⁷ M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla Costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, cit., p. 33.

¹³⁸ *Discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo di Ursula von der Leyen*, Presidente eletta della Commissione europea, Bruxelles, 16 luglio 2019, reperibile nel sito del Senato della Repubblica all'url: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AT022.pdf?_1627719819385.

¹³⁹ Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Stato dell'Unione - La Commissione von der Leyen: un anno dopo*, cit., p. 17.

¹⁴⁰ Consiglio europeo, *Dichiarazione di Porto*, 8 maggio 2021, reperibile all'url: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

di bilancio¹⁴¹, sebbene non si possano ignorare le difficoltà che incontra l'uniforme attuazione del principio di solidarietà in tutti gli Stati dell'Unione, specie tra quelli, come Polonia e Ungheria, in più occasioni accusati di violare i valori di cui all'art. 2 TUE¹⁴². Consapevoli di tali difficoltà, le istituzioni europee hanno deciso di subordinare il programma del *Next Generation EU* al vincolo della "politica di condizionalità democratica" ex art. 21 TUE, prevedendo, nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, che i finanziamenti esterni siano soggetti alle norme sulla condizionalità anche per quanto riguarda il rispetto dei principi dello Stato di diritto ex art. 2 TUE. Sebbene le Conclusioni non possano costituire la fonte su cui fondare l'eventuale sospensione della erogazione delle risorse finanziarie agli Stati che non dovessero garantire il rispetto del *Rule of Law*¹⁴³, in quanto a tal fine si dovrebbe attivare la procedura ex art. 7 TUE, questa scelta rivela comunque la stretta correlazione tra la ripresa economica e l'attuazione dei principi su cui si fonda il progetto comune europeo¹⁴⁴. Trattasi, dunque, della decisione forse definitiva per il compimento del nuovo indirizzo politico europeo, il quale, sebbene non consenta ancora di parlare di uno Stato sociale europeo, evidenzia quanto meno l'aspirazione dell'Unione a diventarlo.

¹⁴¹ Si condividono, infatti, le riflessioni di F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1449, il quale si chiede «Come pensare che all'esito della transizione in atto e degli importanti rivolgimenti nelle sostituzioni di ruolo tra i diversi livelli di governo, a partire dalla BCE ma considerando altresì i rapporti tra governi e Consiglio europeo, Parlamento e Commissione non si determineranno le condizioni materiali e politiche per una ridefinizione anche formale degli assetti normativi vigenti?». Di segno contrario è, invece, A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, cit., spec. pp. 34 ss., secondo il quale è «prematura intravedere nelle soluzioni innovative (...), l'inizio di un qualche mutamento di paradigma, nonostante si tratti di innovazioni di grande portata».

¹⁴² Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, concernenti la Polonia e l'Ungheria*, 2020/2513(RSP), del 9 gennaio 2020. Più in generale, sul rapporto tra Unione Europea e Ungheria, cfr. G. MILANI, *Parlamento e parlamentarismo nella democrazia illiberale: l'esperienza ungherese*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, pp. 2917 ss.

¹⁴³ Al riguardo, cfr. E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 29, 2020, spec. p. 58. L'A. evidenzia i dubbi di legittimità dell'applicazione del principio di condizionalità a parte delle istituzioni e, in particolare, sostiene che «le "raccomandazioni" di cui all'art. 121, par. 2, TFUE, non sono idonee ad apprestare il fondamento logico-giuridico per prescindere dallo strumento istituzionalmente previsto dai Trattati al fine di sospendere o limitare la disponibilità di diritti fondati sulla partecipazione dello Stato membro all'ordinamento europeo in ragione di motivazioni attinenti alla presenza di carenze sistemiche dello Stato di diritto. (...) È di tutta evidenza, infatti, che per mezzo di una normativa di rango secondario non possono essere intaccati diritti nascenti dalla partecipazione all'ordinamento europeo mediante la sospensione dei pagamenti e degli impegni, la riduzione dei finanziamenti nell'ambito degli impegni esistenti o il divieto di concludere nuovi impegni con i destinatari».

¹⁴⁴ Commissione europea, *Rapporto 2021 sul rispetto dei diritti e delle libertà nei paesi membri UE*, Bruxelles 20 luglio 2021. Nel secondo Rapporto sul rispetto dello Stato di diritto, la Commissione evidenzia la necessità che la ripresa economica sia accompagnata dalla presenza, in ciascuno Stato membro, di «sistemi giudiziari forti, un solido quadro anticorruzione, un sistema legislativo chiaro e coerente, la tutela degli interessi finanziari dell'UE e la crescita sostenibile».