

UN'ALTRA EMERGENZA PER L'UNIONE EUROPEA: TRA INTERVENTO PUBBLICO E GOVERNANCE*.

di Leonardo Pasqui**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La crisi del debito pubblico: tanti Stati, meno Stato. – 3. L'emergenza climatica: segnali di un cambiamento. – 4. L'emergenza Coronavirus. Un punto di svolta per l'Unione Europea?

1

1. Introduzione.

“L'Unione Europea vive di crisi”¹.

“L'Unione Europea non si farà tutta in una volta, ma a piccoli passi”².

Queste due affermazioni sono state sempre rievocate quando il processo di integrazione nel vecchio continente ha subito brusche frenate, o nei molti casi in cui si è dovuto affrontare problemi politici di carattere internazionale³. Molti commentatori hanno sottolineato come le difficoltà incontrate dall'UE nei momenti di emergenza abbiano fatto emergere come “la governance europea, lungi dall'avvicinarsi a un sistema di government, e tantomeno a un modello di governo costituzionale e democratico, ha subito piuttosto, un processo involutivo che si è compiuto prevalentemente con un ulteriore rafforzamento della dimensione intergovernativa e un fenomeno più generale di fuga dal diritto dell'Unione”⁴. Ciò è avvenuto, probabilmente, a causa di numerose e differenti crisi che hanno attraversato il continente nel decennio appena trascorso, sulle quali i singoli Stati membri volevano

* Sottoposto a referaggio.

** Dottorando di ricerca in Diritto europeo – Università di Bologna “Alma Mater Studiorum”.

¹ H. Schmidt, *Bundestagsreden und Zeitdokumente*, Bonn, Bertelsmann Verlag, 1975, 249, pubblicata in italiano in B. Olivi (a cura di), *Discorsi per l'Europa*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1987, p. 246.

² J. Monnet, *Memoirs. The Architect and Master Builder of the European Economic Community*, trad. inglese, New York, Doubleday, 1978, p. 46.

³ Per una ampia analisi si rimanda a S. Cassese, *L'Europa vive di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016.

⁴ L. Frosina, *La crisi “esistenziale” dell'Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, n. 2/2018, p. 2.

giocare un ruolo attivo per la loro soluzione: ricordiamo la crisi economica, la crisi dei migranti, *Brexit*, fino alle tensioni con alcuni paesi dell'Est, Ungheria e Polonia su tutti, circa la salvaguardia dello Stato di diritto.

Se è certo che tutte queste situazioni abbiano messo sempre più in difficoltà l'impalcatura istituzionale europea, producendo un rafforzamento di politiche nazionali a discapito del livello sovranazionale, ciò nonostante sembra opportuno riflettere più approfonditamente su alcuni aspetti, collegati alla sfera del diritto dell'economia. Un primo tema riguarda il tipo di crisi che l'UE ha dovuto affrontare negli ultimi dieci anni, facendo riferimento nello specifico ai *piccoli passi* svolti dalla *governance* europea, quando si è trovata in presenza di una emergenza. Infatti, gli anni Dieci del XXI secolo si caratterizzavano per giungere subito dopo l'approvazione e l'entrata in vigore dei Trattati europei, avvenuta il 1° dicembre 2009, che dovevano rappresentare una sistematizzazione dell'assetto istituzionale e, allo stesso tempo, delineare la capacità di movimento della *governance* europea. Tuttavia, negli ultimi dieci anni l'Unione Europea ha vissuto almeno tre situazioni, in campo economico, che sono state catalogate sia dalle istituzioni sia dall'opinione pubblica come emergenze, vale a dire la crisi del debito pubblico greco, l'emergenza climatica e infine il Coronavirus.

Tutte queste situazioni, per quanto differiscano tra loro per origine, impatto e caratteristiche, mostrano essenzialmente due aspetti problematici dell'assetto europeo. Il primo riguarda il rapporto tra Stato e mercato, il quale ha subito alcune variazioni nel corso degli ultimi anni, passando dalle rigide regole sull'austerità, impiegate durante la crisi dei debiti pubblici, ad una visione in cui lo Stato torna ad essere un attore del mercato. La necessità della presenza statale si è declinata sotto molti aspetti, economici, ambientali o medicali, ma ciò che importa qui sottolineare è il crescente utilizzo dell'intervento pubblico in Europa, segnando un cambio di passo rispetto all'idea con cui si è interpretato il ruolo dello Stato, all'interno dell'UE, rispetto all'economia⁵. Questo ci porta al secondo aspetto, ovvero che le crisi affrontate si caratterizzano per una dimensione sovranazionale, se non internazionale; ciò nonostante l'Unione Europea non è stata sempre individuata come il soggetto migliore attraverso il quale rispondere all'emergenza. Questo forse perché "l'UE viene considerata incompleta quando non arriva dove gli Stati non riescono ad arrivare, ma

⁵ Cfr. G. Luchena, *Vincoli finanziari europei e ruolo dello Stato nell'economia*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 1/2020.

il medesimo parametro non viene invece applicato agli Stati nazionali. Questi sono considerati “completi” anche se e quando non riescono a garantire il controllo delle frontiere, o il buon funzionamento dei mercati finanziari o la modernizzazione dei sistemi di welfare”⁶.

La problematica che ne deriva interessa lo spazio europeo, inteso come luogo di tutela della concorrenza, il quale deve sempre più confrontarsi con esigenze che trovano risposta al di fuori del mercato comune e, in particolare, nello Stato. Emerge, tuttavia, chiaramente come gli strumenti a disposizione dell’UE, al fine di tutelare proprio lo spazio europeo, non sempre si siano dimostrati adatti in caso di emergenze, determinando, di volta in volta, nuovi assetti istituzionali. Infatti, è da sottolineare come “la recessività del metodo di decisione comunitario a vantaggio di quello che è stato definito *intergovernativism* ha accentuato la caratura dell’UE quale ordinamento di natura internazionale e consentito l’adozione di provvedimenti influenzati dai rapporti di forza esistenti tra gli stati, anche in ragione delle loro condizioni economiche”⁷.

In questo quadro si pone l’emergenza del Coronavirus, la quale sembra rappresentare un ultimo bivio di fronte al quale sarà possibile valutare se l’Unione Europea abbia le potenzialità per diventare un attore pubblico a tutti gli effetti, dotato di un’importante capacità di spesa e responsabile, per non dire competente, a gestire la crisi anche nelle fasi successive o se, altrimenti, rimarrà solo “un gigante regolamentare e un nano finanziario”⁸. La pandemia, infatti, sembra aver fatto emergere ancora più nitidamente le difficoltà incontrate dall’Unione Europea sia a livello di intervento pubblico, sia di *governance*, in quanto all’acuirsi della crisi sanitaria si è accompagnata una polarizzazione delle posizioni tra gli Stati, divisi tra coloro che auspicavano misure di supporto per i paesi che maggiormente hanno subito l’impatto della pandemia, attraverso un forte coordinamento sovranazionale, e quelli che propongono la mobilitazione di molte meno risorse e l’utilizzo di prestiti invece che interventi a fondo perduto. Risulta, quindi, evidente che nel momento in cui gli Stati membri decidessero di individuare nell’Unione Europea l’attore preordinato alla risposta economica nei confronti della più grande crisi degli ultimi decenni, questo

⁶ L. Torchia, *In crisi per sempre? L’Europa fra ideali e realtà*, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 3/2016, pagg. 618-619.

⁷ R. Tarchi, *Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio*, in Federalismi, n. 26/2016, p. 12.

⁸ S. Cassese, *L’Europa vive di crisi*, cit., p. 785.

comporterebbe tanto la mobilitazione di una grande quantità di risorse quanto una modifica della *governance* europea, la quale assumerebbe un ruolo maggiore nell'orientamento delle politiche economiche europee.

Dunque, si esamineranno brevemente le tre emergenze citate per mostrare come sia possibile tracciare una traiettoria che riveli sia il cambiamento di approccio alla gestione delle crisi da parte delle istituzioni europee, sia la (meno) mutata visione degli Stati membri rispetto all'Unione Europea, quale sede di gestione e risoluzione delle singole crisi. In questo senso, si cercherà di rispondere alla seguente domanda: l'emergenza dettata dal Coronavirus muterà definitivamente il ruolo dell'Unione Europea nella gestione delle emergenze e nei rapporti col mercato?

2. La crisi del debito pubblico: tanti Stati, meno Stato.

La crisi del debito sovrano, cominciata nel 2010, coinvolse alcuni Stati Membri, i quali andarono in forte difficoltà finanziaria a causa della recessione economica e dell'alto debito pubblico; in particolare, la Grecia arrivò ad un passo dal lasciare l'Unione Europea, per essere poi *salvata* dall'intervento di istituti sovranazionali e internazionali.

La crisi ellenica trovò impreparata la *governance* europea, la quale non aveva pronta una *cassetta degli attrezzi* per affrontare la situazione, ma dovette procedere alla creazione di una serie di misure aggiuntive in materia economica, al fine di salvaguardare lo spazio economico europeo, che sembrava messo a repentaglio dal possibile *default* greco. In particolare, ricordiamo la creazione di nuovi strumenti finanziari e di nuove regole comuni per il coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri: si pensi, infatti, all'introduzione del *Six pack*, del *Two-pack*, del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, fino al discusso Meccanismo Europeo di Stabilità⁹.

Questa crisi, avvenuta all'indomani dell'entrata in vigore dei Trattati di Lisbona, costrinse, quindi, l'UE ad importanti riforme sia nell'assetto normativo, se pensiamo al controllo sui debiti pubblici, sia in quello istituzionale. Allo stesso tempo, la *governance* europea, attraverso i suoi diversi organi, dovette intervenire per la salvaguardia dello spazio economico comune; ciò nonostante, preme qui mettere in luce il carattere di ambiguità nella

⁹ Cfr. C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, Cedam, 2013.

risposta pubblica discusso in apertura. Infatti, non fu propriamente e solamente l'UE il soggetto individuato per rispondere a quella crisi: un primo meccanismo di risposta, denominato *European Financial Stability Facility* (EFSF), fu un soggetto di diritto privato, con sede in Lussemburgo, al di fuori quindi del quadro europeo, rivelando in quel passaggio la debolezza istituzionale dell'Unione¹⁰ e l'emersione della sua natura più internazionalistica che sovranazionale. Infatti, è possibile affermare che “le misure “normative” che sono state messe in campo per governare la crisi economica, finanziaria e sociale, seppur abbiano costretto gli Stati a rivedere le proprie politiche di bilancio, hanno ancora una volta fatto emergere un processo decisionale europeo asimmetrico in cui hanno prevalso le scelte e gli indirizzi dei governi più forti in un contesto sempre più caratterizzato da un deficit democratico”¹¹. In tal senso, è da sottolineare come il controllo imposto sui conti della Grecia venne allargato ad un organismo di diritto internazionale come il Fondo Monetario Internazionale (FMI), mostrando la mancanza di capacità della risposta europea, come sottolineato anche *ex post* dal Presidente della Commissione Juncker: “mi rammarico di aver dato troppa importanza all'influenza del Fondo monetario internazionale. Al momento dell'inizio della crisi molti di noi pensavano che l'Europa avrebbe potuto resistere all'influenza del Fmi. [...] Se la California è in difficoltà, gli Stati Uniti non si rivolgono al Fondo monetario internazionale e noi avremmo dovuto fare altrettanto”¹².

La crisi del debito pubblico costrinse, quindi, l'Unione Europea ad intervenire come attore istituzionale, anche se il suo ruolo fu mitigato dall'azione degli Stati Membri e del Fondo Monetario Internazionale per salvaguardare il mercato comune. Questo, però, comportò numerosi interventi normativi, che mutarono profondamente la *governance* economica europea, anche se non definitivamente.

La crisi del debito pubblico greco risulta essere, inoltre, l'apice di una certa visione predominante all'interno dell'Unione Europea, secondo la quale la giusta risposta ad una situazione di emergenza economica sia quella dell'austerità, del contenimento del debito pubblico, comportando di conseguenza una più o meno lenta ritirata dello Stato dal mercato. A questo aspetto, si è accompagnata la volontà di non individuare nel livello

¹⁰ V. G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, 2013; L. Pierdominici, *The jurisprudence of the crisis: the uncertain place of european law between pluralism and unity*, Italian Journal of Public law, vol. 10n issue 2/2018.

¹¹ G. Colombini, *Unione europea e Stati nazionali di fronte alla crisi economica. Riflessioni a margine*, in *federalismi.it*, n. 26/2016, p. 5

¹² Così J. Juncker alla Cerimonia per i 20 anni dell'entrata in vigore dell'Euro.

sovranaZIONALE il luogo di gestione e decisione della crisi greca, preferendo invece una dimensione internazionale, con un ruolo preminente degli Stati membri e un allargamento ad organismi internazionali come il FMI.

3. L'emergenza climatica: segnali di un cambiamento.

La recente gestione della politica ambientale sembra indicare un parziale mutamento di visione all'interno dell'Unione Europea, soprattutto per quanto riguarda la presenza pubblica nel mercato e, in particolare, il ruolo che la dimensione sovranazionale può giocare nella lotta ai cambiamenti climatici. In effetti, il 28 novembre 2019 il Parlamento Europeo ha approvato una Risoluzione¹³ in cui si dichiara l'emergenza climatica. In questo caso la spinta è venuta, oltre che dai dati scientifici, da un sentimento popolare e dalle manifestazioni che hanno interessato moltissimi giovani in Europa e nel mondo. Sulla stessa linea si è posta anche la Presidente della Commissione neo-eletta, Ursula Von Der Leyen, la quale ha cercato di mettere in risalto la questione ambientale nella propria agenda politica, proponendo un *Green Deal* europeo¹⁴ al centro della nuova programmazione 2021-2027. Il piano si articola in un pacchetto di misure che sono state proposte tra la fine del 2019 e i primi mesi del 2020, al fine di promuovere la neutralità climatica dell'intera Unione Europea entro il 2050. Data la natura della sfida, il *Green Deal* non si occupa esclusivamente della neutralità climatica, ma comprende un approccio integrato, che tiene conto dell'impatto giuridico, economico e sociale che la transizione ambientale comporta. Il piano proposto dalla Commissione ha un impatto importante per quanto riguarda tanto l'intervento pubblico, segnando un deciso cambio di linea rispetto alla crisi greca, quanto la dimensione della *governance* europea, mettendo in luce ancora una volta la problematicità del ruolo dell'UE nella gestione delle emergenze, in particolare quelle caratterizzate da un aspetto sovranazionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è interessante notare come il contesto socio-economico richieda alla sfera pubblica un importante intervento nell'economia, rendendosi

¹³ Parlamento Europeo, Risoluzione del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP)).

¹⁴ Commissione Europea, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640; S. Tagliapietra, *Il Green Deal europeo della presidente Von der Leyen: quali priorità?*, in *Equilibri*, n. 2/2019.

ormai evidente come il settore privato non abbia le risorse per effettuare una transizione ecologica, se non grazie ad un'azione statale di incentivo e di coordinamento. Pertanto, il *Green deal*, presentato dalla Commissione Europea, prevede la mobilitazione di una grande mole di investimenti al fine di favorire la transizione ecologica. Innanzitutto, è stato lanciato il *Sustainable Europe Investment Plan* (SEIP)¹⁵, il quale intende mobilitare circa 1 trilione di euro tra investimenti pubblici e privati tra il 2020 e il 2030. Questo fondo si basa “in gran parte sull’effetto moltiplicatore che la mobilitazione delle risorse disponibili nel bilancio UE può determinare: a fronte di uno stanziamento o di una garanzia europea a favore di un progetto strategico, investitori privati dovrebbero partecipare finanziando o cofinanziando il suo completamento”¹⁶. La logica sottostante risulta essere, quindi, la medesima di quella che ha accompagnato il Piano Juncker nel 2014, denominato Fondo Europeo per gli investimenti strategici (FEIS), tramutato poi nel cosiddetto *InvestEU*, il quale però, non ha probabilmente determinato la mobilitazione di investimenti privati che si prospettava inizialmente¹⁷, ponendo quindi anche alcuni dubbi sulla riuscita del *Sustainable Europe Investment Plan*.

Oltre al SEIP, la Commissione ha previsto l’istituzione di un altro fondo, il *Just Transition Fund*¹⁸, il quale dovrebbe affrontare la diversità delle condizioni ambientali presenti da paese a paese, se non da regione a regione. In questo caso, gli Stati membri riceveranno una quota di finanziamenti proporzionalmente alle proprie necessità, al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. Tuttavia, tale fondo “funzionerà solo con cofinanziamenti nazionali e regionali che verranno spostati dai fondi per lo sviluppo regionale e sociale (Fesr e Fse+). Ciò significa che per ogni euro ricevuto per il Green New Deal ogni Stato membro dovrebbe trasferire da 1,5 a 3 euro di fondi UE già assegnati, fondi che, comunque, potrebbero essere sottratti per far fronte alle emergenze, per migliorare le infrastrutture e per il sostegno sociale da canalizzare verso le regioni più svantaggiate”¹⁹. Dunque, le risorse impiegate sembrano essere quelle che venivano previamente destinate ad altre

¹⁵ Commissione Europea, *Piano di investimenti per un’Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo*, COM(2020) 21 final del 14 gennaio 2020.

¹⁶ L. Lionello, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus-Online*, n. 2/2020, p. 134

¹⁷ Corte dei conti europea, *Fondo europeo per gli investimenti strategici: sono necessari interventi per la piena riuscita del FEIS*, Relazione speciale, 2019/3.

¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il fondo per una transizione giusta, COM(2020) 22 final del 14 gennaio 2020.

¹⁹ S. Cavaliere, *Il progetto green new deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna on-line*, n. 1/2020, p. 8.

importanti politiche, quali quelle di coesione regionale o legate al Fondo Sociale. Possiamo essere certi che le politiche perseguite attraverso il *Green deal* europeo, oltre a mitigare gli effetti negativi dovuti al cambiamento climatico, siano anche in grado di ricucire le differenze regionali e agire sull'occupazione?

Al fine di mobilitare anche le risorse dei singoli Stati membri, la Commissione ha proposto una modifica della normativa relativa agli aiuti di Stato²⁰, favorendo l'intervento degli Stati per la transizione ecologica delle imprese. La normativa sugli aiuti di Stato continuerebbe, quindi, il percorso intrapreso col GBER²¹, diventando sempre di più uno fattore di sviluppo economico e sociale, concentrandosi in maniera meno esclusiva sulla salvaguardia della concorrenza nel mercato interno²².

Tuttavia, la diversità insita all'interno dell'UE non è riferita solo alle condizioni ambientali, ma anche alla situazione macroeconomica dei singoli Stati membri, i quali si confrontano con quadri di finanza pubblica molto differenti. Alcuni paesi, infatti, sarebbero svantaggiati nel perseguire gli obiettivi posti dal *Green deal*, a causa di debiti pubblici troppo elevati che non permetterebbero di investire quanto necessario. Per questo motivo, la Commissione Europea ha previsto una sorta di *green golden rule*²³ che permetterebbe di scorporare gli investimenti *verdi* dal calcolo del debito pubblico.

L'insieme di misure appena descritto mostrano come l'Unione Europea abbia cambiato la sua gestione delle emergenze e, probabilmente, anche i rapporti rispetto al mercato. La presenza pubblica, a tutti i livelli istituzionali, risulta necessaria per raggiungere i coraggiosi obiettivi fissati dalla Commissione.

Quest'emergenza, così come la crisi greca, ha determinato inoltre una proposta di riforma della *governance economica* europea, la quale deve orientarsi verso una gestione unitaria della politica ambientale nei 27 paesi. Su questo punto, particolarmente rilevante risulta

²⁰ Commissione Europea, *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo*, cit., p. 12 ss.

²¹ Commissione Europea, Regolamento (UE) 2014/651, 2014.

²² Cfr. W. Briglauer, N. S. Dür, O. Falck e K. Hüschelrath, *Does state aid for broadband deployment in rural areas close the digital and economic divide?*, in *Information Economics and Policy*, n. 46/2019; K. Van Buijen, D. Veld, J e Van der Voort, *State Aid and Competition: Application of a Social Welfare Criterion to State Aid*, in *Journal of Industry, Competition and Trade*, n. 19/2019.

²³ Commissione Europea, *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo*, cit., p. 11.; Sul punto, cfr. L. Lionello, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, cit.; C. Gregory, S. Tagliapietra e G. Zachmann, *How to make the European Green Deal work*, Bruegel Policy Contribution 13, 2019; D. Pesole, *Scorporo degli investimenti green, una partita da giocare in Europa*, *Il Sole24Ore*, 16/01/2020.

essere la proposta di regolamento della Commissione Europea circa la “legge europea sul clima”²⁴ presentata il 4 marzo 2020, secondo la quale si verrebbe a creare un quadro giuridico, valido per tutti gli Stati membri, per la riduzione delle emissioni di gas serra. Dunque, qualora il regolamento venisse approvato esso “modificherebbe la *governance* attraverso un rafforzamento della supervisione europea sul rispetto della traiettoria di riduzione delle emissioni e l’attuazione della strategia di adattamento. [...] Nel caso in cui le misure nazionali adottate per rispettare la traiettoria di riduzione delle emissioni ed attuare le strategie di adattamento fossero inadatte o insufficienti, la Commissione potrebbe adottare raccomandazioni nei confronti dello Stato membro interessato e renderle pubbliche”²⁵. Tuttavia, il controllo operato dalla Commissione rientra negli atti di *soft law* e non risultano essere presenti invece meccanismi sanzionatori nei confronti degli Stati membri, sollevando, da una parte, dubbi sulla reale efficacia di questo ambizioso piano e, dall’altra, confermando come, anche di fronte all’emergenza climatica, gli Stati membri sembrino riluttanti a cedere completamente la gestione della tematica ambientale al livello sovranazionale.

Una seconda proposta che riguarda la *governance* economica riguarda il Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche²⁶, attraverso il quale la Commissione Europea potrebbe orientare e coordinare le misure dei governi nazionali verso uno sviluppo sostenibile e orientato al perseguimento degli obiettivi fissati dal *Green deal*.

Proprio il coordinamento tra il livello sovranazionale e nazionale sembra essere il punto debole del piano presentato dalla Commissione, poiché, la mancanza di meccanismi sanzionatori, rende difficile prevedere quanto i singoli Stati membri decideranno di attenersi agli obiettivi europei, anche in presenza di numerosi strumenti di controllo. Questo perché, ancora una volta, non è chiaro se l’Unione Europea sia stata individuata, dagli Stati membri, come il livello istituzionale competente, in via esclusiva, alla gestione dell’emergenza climatica o se, invece, potremmo contare ventisette diverse politiche ambientali, più una.

D’altra parte, è da rilevare come l’Unione Europea sembra avere maturato una diversa

²⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima), COM(2020) 80 final del 4 marzo 2020.

²⁵ L. Lionello, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, cit., p. 107.

²⁶ Regolamento (UE) n. 1175/2011.

posizione rispetto alla presenza pubblica nel mercato: in particolare, la Commissione Europea ha posto al centro della sua attività la lotta al cambiamento climatico, tanto per un discorso ambientale, quanto perché questo può rappresentare un importante volano dell'economia, anche nel tempo post-pandemia²⁷, programmando la mobilitazione di numerose risorse economiche e rilanciando l'intervento pubblico in questo particolare settore. Ciò nonostante, è da segnalare, al fine di una buona riuscita del *Green deal*, la presenza fondamentale sia della *green golden rule*, per evitare diseguaglianze tra paesi con bilanci più solidi e quelli con alti debiti pubblici, sia del Quadro di Finanza Pluriennale²⁸, in quanto una maggiore quota di strumenti europei comuni sembrano essere la migliore via attraverso la quale delineare uno sviluppo sostenibile, efficace ed equo, all'interno dell'Unione Europea, come si vedrà anche nel prossimo paragrafo.

4. L'emergenza Coronavirus. Un punto di svolta per l'Unione Europea?

Nel 2020 l'emergenza Coronavirus ha portato a restrizioni e misure drastiche in moltissimi paesi del continente, determinando importanti shock sia dal punto di vista sanitario sia economico. Ancora una volta, l'Unione Europea sembra, però, trovarsi impreparata e sprovvista degli strumenti economici necessari per affrontare questa nuova crisi. Infatti, come le emergenze citate hanno mostrato, l'intervento pubblico sembra necessario se si vuole avere un impatto non solo nella gestione di emergenze internazionali (crisi dei rifugiati e *Brexit*. per fare due esempi), ma anche nei casi di crisi di liquidità dello Stato, crescenti diseguaglianze e sviluppo sostenibile.

Se può apparire chiara l'importanza dell'intervento statale, lo stesso non si può dire su come questo debba tradursi a livello pratico, soprattutto se proviamo a identificare il livello di *governance* competente ad agire. Infatti, tutte le emergenze di questi dieci anni hanno comportato cambiamenti nell'assetto istituzionale e giuridico dell'Unione Europea, dimostrandone sicuramente la flessibilità e la resilienza, ma, allo stesso tempo, rivelandone la fragilità. Nello specifico, le difficoltà croniche in termini di risorse e di *governance* –

²⁷ Cfr. M. Elkerbout, *The European Green Deal after Corona. Implications for EU climate policy*, CEPS, 31/3/2020.

²⁸ V. L. Lionello, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, cit.

con particolare riferimento ai processi decisionali – hanno aggravato le emergenze, prolungandone le condizioni di instabilità. Questo avviene probabilmente anche perché “le crisi dell’Unione non riguardano un potere pubblico nella sua fase di maturità, ormai stabilizzato, ma un potere pubblico in una fase di crescita”²⁹.

Tuttavia, le due necessità discusse precedentemente sembrano ora, con l’emergenza Coronavirus, creare una tempesta perfetta. Infatti, il bisogno di una risposta pubblica – interventi sanitari, ma anche economici, soprattutto in materia di liquidità per famiglie e imprese – e la mancanza di capacità di reazione rapida dell’Unione Europea, con conseguente ipotesi di nuove riforme o la creazione di nuovi strumenti, ha portato il dibattito pubblico a vedere la crisi dovuta al Coronavirus come un bivio fatale per l’esistenza dell’UE. Tutto questo è stato reso evidente dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano a seguito del Consiglio Europeo del 26 marzo 2020 nel quale, insieme ad altri capi di Stato e di governo, egli aveva chiesto misure che fossero effettivamente capaci di aiutare la situazione degli Stati maggiormente colpiti dal Coronavirus, altrimenti l’Italia avrebbe “fatto da sola”³⁰.

Queste affermazioni, senza entrare nel merito politico, sottolineano il bisogno di risorse dei paesi membri che stanno affrontando più duramente l’epidemia e, allo stesso tempo, la difficoltà e la lentezza di risposta dell’Unione Europea, resa ancora più drammatica, se confrontata con l’accordo siglato nelle stesse ore da Repubblicani e Democratici, con conseguente approvazione da parte del Senato americano di un piano per 2000 miliardi di dollari, al fine di far fronte agli effetti del virus.

Seppure sembri chiaro a molti che le emergenze passate, così come quella attuale, riguardino una dimensione non solo statale, ma appunto sovranazionale, il bisogno di una risposta, oltretutto sanitaria anche economica, dei cittadini e dei sistemi economici interessati da questi grandi problemi, potrebbe portare a soluzioni nazionali e, conseguentemente, alla dissoluzione del progetto europeo. L’emergenza Coronavirus, infatti, costringe l’Unione Europea a interrogarsi sulla possibilità di un importante intervento pubblico, al fine di salvaguardare il mercato unico. Come esposto chiaramente anche dall’ex presidente della BCE, Mario Draghi³¹, sarà necessario per tutti i paesi

²⁹ S. Cassese, *L’Europa vive di crisi*, cit., p. 781.

³⁰ Il Sole 24Ore, *Conte: ammorbidire le regole o faremo senza la Ue. Oggi l’Eurogruppo*, 8/4/2020.

³¹ Cfr. M. Draghi, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, Financial Times, 25/3/2020.

aumentare la propria quota di debito pubblico per sostenere l'economia e fronteggiare la crisi sanitaria ed economica. In questo senso, sembra importante sottolineare la distanza ideale dell'attuale dibattito europeo da quello della crisi greca discussa in precedenza; la risposta, infatti, sembra non orientarsi a misure di austerità, ma, al contrario, si è assistito non solo ad un poderoso intervento della BCE per garantire liquidità nel sistema finanziario³², ma anche alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita³³, così come l'adozione di un quadro normativo temporaneo in materia di aiuti di Stato³⁴. Queste due ultime misure, però, per quanto segnino probabilmente un cambio di passo rispetto alle precedenti crisi nei rapporti tra Stato e mercato, tuttavia rimettono ai singoli paesi membri la capacità di intervento, senza una effettiva guida sovranazionale³⁵: una soluzione che non sembra del tutto auspicabile, in quanto appare evidente che, se l'emergenza attuale può essere definita dagli economisti come simmetrica, poiché la quasi totalità degli Stati Membri ha effettivamente proceduto ad un *lockdown* e subirà quindi i danni economici conseguenti, allo stesso tempo, la crisi presenta anche importanti differenze e colpirà i paesi in modo diverso, in particolare a seconda dei debiti pubblici e quindi della capacità di risposta dei singoli Stati. Proprio per queste ragioni, è stato invocato un ruolo più attivo dell'Unione Europea, al fine di limitare i disequilibri, non solo nella gestione dell'emergenza, ma anche durante la fase di ricostruzione. In questo senso, si è mossa la Commissione Europea con la proposta denominata *Next Generation EU*³⁶, col fine di mobilitare 750 miliardi di euro nel ciclo di programmazione 2021-2027, al fine di sostenere i paesi che maggiormente hanno subito gli effetti della pandemia, utilizzando risorse proprio dell'Unione Europea. Questa proposta ha definitivamente svelato le posizioni in seno al Consiglio Europeo circa il ruolo che deve giocare l'Unione Europea a livello economico e, collegato a questo, le prospettive della sua *governance*. La Commissione, infatti, ha scelto di optare per la proposta proveniente dai paesi del Mediterraneo e

³² 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)

³³ Commissione Europea, COM(2020) 123.

³⁴ Commissione Europea, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, COM (2020)1863.

³⁵ Cfr. M. Lucchese e M. Pianta, *The Coming Coronavirus Crisis: What Can We Learn?*, in *Intereconomics* n. 55/2020.

³⁶ Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19, COM(2020) 441 final.

supportata anche dall'asse franco-tedesco³⁷, con un'impostazione diametralmente opposta a quella dei cosiddetti "paesi frugali"³⁸, i quali avevano proposto un piano basato esclusivamente su prestiti e forti condizionalità. La Commissione con questa proposta ha marcato, invece, un'importante differenza rispetto alla crisi greca, varando un grande piano di risorse per supportare i paesi che hanno sofferto gli effetti da Covid-19, facendo emergere l'importanza della guida pubblica, non solo per evitare i fallimenti degli istituti bancari o delle imprese, come successo nella crisi del 2009, ma costruendo un vero e proprio progetto per la ricostruzione dei sistemi economici, puntando in particolare su *Green deal* e transizione digitale³⁹.

Come nelle crisi precedenti, la postura assunta dall'Unione Europea ha determinato anche un importante cambiamento per quanto riguarda la *governance*. Infatti, i 750 miliardi di euro previsti deriveranno da emissione di obbligazioni sui mercati finanziari da parte della Commissione Europea, per conto dell'UE⁴⁰. Queste risorse aggiuntive entreranno a far parte del budget del Quadro di Finanza Pluriennale 2021-2027, determinando un ruolo preminente dell'Unione Europea nei prossimi anni, come probabilmente non era mai accaduto. La creazione di obbligazioni europee risulta fondamentale per non aggravare eccessivamente i paesi che soffriranno maggiormente dalla crisi in corso, ma che avendo già un alto debito pubblico avrebbero più difficoltà a rispondere efficacemente alle sfide future. Oltre a ciò, la proposta di utilizzare parte di questi fondi come sovvenzioni, invece che come prestiti, marca un'importante novità rispetto al passato sul ruolo giocato dall'Unione Europea nell'avvicinare le economie dei diversi Stati membri. Tale proposta, dunque, non è "solo innovativa per la quantità di risorse da reperire con le obbligazioni comuni – cifra che, appunto, non ha precedenti – ma anche ben più conforme al paradigma della solidarietà sia emergenziale sia riequilibratoria nella distribuzione, nell'utilizzo e nella restituzione dei fondi rispetto a strumenti come il MES e il SURE, basati come più volte detto sulla logica dei prestiti variamente condizionati da restituire in tempi abbastanza

³⁷ Cfr. *French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis*, Paris, 18 May 2020, consultabile online.

³⁸ Cfr. *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, consultabile online.

³⁹ Commissione Europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 4.

brevi”⁴¹.

Tuttavia, la proposta è ora al centro del dialogo tra i Capi di Stato e di Governo nel Consiglio Europeo; perciò sarà importante valutare quali e quante modifiche verranno apportate, prima della sua versione definitiva.

In questo scenario, quindi, si ripropongono con forza i due aspetti che si sono voluti sottolineare in questo articolo: l'intervento pubblico nell'economia e il ruolo della dimensione europea nelle crisi. Infatti, è necessario chiedersi: quale sarà il ruolo che potrà e vorrà ricoprire l'Unione Europea? Agirà solo in fase di coordinamento e di incentivo, rimanendo dentro ai limiti che i Trattati le impongono o si coglierà l'occasione per delineare qualcosa di nuovo? Gli Stati decideranno di scegliere l'Unione Europea come luogo preposto a rispondere alla crisi, sia nell'immediato che nella fase di ricostruzione? Queste domande hanno una valenza particolarmente stringente, perché quando sarà terminata la fase emergenziale, in cui gli strumenti già approvati come SURE⁴², il programma di finanziamento degli ammortizzatori sociali per chi ha perso il lavoro, così come il rinnovato MES⁴³ non saranno più sufficienti, si dovrà operare una ricostruzione di molti sistemi economici e, ancora una volta, l'intervento pubblico giocherà un ruolo quanto più strategico. L'approvazione del piano presentato dalla Commissione Europea probabilmente segnerebbe una svolta in questo senso, producendo un cambiamento nel ruolo che l'Unione Europea ricoprirà non solo nei prossimi mesi, ma probabilmente nei prossimi anni.

Collegato a questo, sarebbe auspicabile, inoltre, sfruttare la crisi del Coronavirus per affrontare problematiche croniche della *governance* sovranazionale, al fine di determinare effettivamente nuovi assetti normativi e istituzionali in seno all'Unione Europea. A tal riguardo, sembra interessante richiamare alcune riflessioni di Jared Diamond, sull'atteggiamento adottato in passato dalle nazioni per superare i momenti più difficili della loro storia, risultando particolarmente importante “riconoscere lo stato di crisi; accettare la responsabilità di andare verso il cambiamento, anziché scaricare le colpe su altri e rinchiudersi nel ruolo di vittime; costruire un confine per identificare l'ambito o gli

⁴¹ G. Morgese, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, Eurojus, 2020, p. 111.

⁴² Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020.

⁴³ Commissione Europea, *Pandemic Crisis Support - Draft Template for the Response Plan pursuant to Articles 13(3) and 14(2) ESM Treaty*, approvato dal Consiglio dei Governatori il 15 maggio.

ambiti in cui il cambiamento è necessario; [...]riflettere sui valori fondanti ancora appropriati e su quelli diventati invece anacronistici; e, infine, praticare un'autovalutazione sincera e onesta"⁴⁴. Queste lezioni dal passato potrebbero configurarsi per l'Unione Europea come bussole per orientarsi nei prossimi mesi incerti, determinando non solo la risposta a quest'emergenza, ma segnando probabilmente anche l'inizio di una nuova fase. Infatti, qualora l'Unione Europea decidesse, e venisse messa in condizione dai singoli Stati membri, di cogliere questa sfida, aumentando il suo peso economico attraverso una crescita del proprio budget, questo determinerà, probabilmente, un nuovo intervento sulla sua *governance* e sugli strumenti a sua disposizione; ancora più importante, avverrà anche, più o meno silenziosamente, il superamento di una certa interpretazione dei Trattati, realizzando diversamente quella economia sociale di mercato, descritta nell'art. 3 comma 3.

In conclusione, le tre crisi descritte in questo articolo hanno mostrato l'evoluzione dell'Unione Europea quale soggetto attivo e protagonista durante le emergenze. Se la crisi greca aveva visto il livello sovranazionale ricoprire un ruolo marginale a favore di logiche intergovernative dallo stampo internazionale, la crisi climatica e quella da Coronavirus sembrano aver dettato una nuova agenda, determinando un ruolo centrale dell'Unione Europea, capace di delineare politiche di sviluppo per tutto il continente, sottolineando una nuova presenza pubblica nel mercato. Allo stesso tempo, è da sottolineare come alcuni Stati membri rimangano tutt'ora ancorati ad una visione fortemente intergovernativa in sede europea, piuttosto che muoversi in una direzione comunitaria⁴⁵. In questo senso, l'attuale crisi da Coronavirus e l'approvazione del piano *Next Generation EU* potrebbero configurarsi come autentici spartiacque nella storia dell'Unione Europea: quest'ultima, infatti, potrebbe individuarsi come il miglior livello istituzionale con cui gestire le crisi, vedendo mutata profondamente la sua attuale *governance*.

Abstract: Il presente contributo indaga due aspetti problematici dell'Unione Europea che emergono durante le crisi. Il primo riguarda il rapporto tra Stato e mercato, soprattutto con riferimento alla presenza della sfera pubblica nel mercato; il secondo, invece, si riferisce al

⁴⁴ J. Diamond, *Crisi. Come Rinascono le nazioni*, Torino, Einaudi, 2019, p. 386.

⁴⁵ V. C. D'Ambrosio, *Dal Meccanismo Europeo di Stabilità ai "Corona Bonds": le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, cit.

ruolo che gli Stati membri riservano all'Unione Europea durante le emergenze. A tal riguardo, si prenderanno in esame, quali focus tematici: la crisi del debito greco, l'emergenza climatica e la crisi del Coronavirus.

Abstract: This paper explores two problematic aspects of European Union, which have emerged in the last few crisis. The first concerns the relation between the State and the market, referring specifically to the public intervention in the economy; the second one is related to the role reserved for the European Union by the Member States during the emergencies. In order to analyse these two issues, we'll take into consideration the greek crisis, the climate emergency and the Coronavirus crisis.

Parole chiave: intervento pubblico – rapporti Stati membri e Unione Europea – Coronavirus – green deal – crisi del debito greco.

Key words: public intervention – MS and EU – Coronavirus – green deal – greek crisis.