

INTRODUZIONE

Come è noto, dall'inizio del 2020, il mondo intero è stato investito dalla pandemia da Coronavirus che ha provocato una crisi dapprima solo sanitaria e poi anche economica.

La storia ci insegna che alla rescissione segue la reazione spontanea dell'economia che tenta di riprendersi, ma, nonostante ciò, gli economisti hanno ipotizzato che, senza politiche economiche che stimolino la domanda e l'occupazione, si possa recuperare solo la metà del terreno perduto e non si possa raggiungere i livelli pre – pandemia. Inoltre, per quel che attiene all'Italia, essa presentava una situazione economica già deteriorata aggravata dalla crisi sanitaria e dalle misure di contenimento.

In tale contesto socio – economico si inseriscono le misure economiche messe in campo dall'Unione europea e dai governi nazionali, tuttavia, anche questi interventi potrebbero non bastare a realizzare il risultato auspicato.

Bisogna spendere, ma spendere bene e celermente. Il che significa che l'Italia, un Paese che ha vissuto negli anni passati un enorme *deficit* di investimenti pubblici e privati e un forte deterioramento delle infrastrutture pubbliche, deve impiegare in tempi rapidi i fondi europei e deve farlo al meglio. Ad esempio, cercando di adeguare e modernizzare le infrastrutture, intervenendo sul sistema dei trasporti nazionali e locali, sulla digitalizzazione, sul risparmio e sull'innovazione in campo energetico, sulla ricerca di base, sulle politiche industriali e dell'innovazione, possibilmente seguendo un disegno circa la traiettoria futura dell'economia, la sua specializzazione produttiva, e la sua collocazione nella divisione internazionale del lavoro.

Per ovvie ragioni, che si comprenderanno meglio dalla trattazione che segue, protagoniste indiscusse di quest'epoca sono le amministrazioni pubbliche, ed invero, queste avranno (hanno) il compito di gestire risorse per svariati miliardi. Altrettanto ovvio è che la gestione dei finanziamenti deve seguire le regole del codice dei contratti pubblici, ragion per cui il d.lgs. 50/2016 è tornato al centro del dibattito politico e, come consuetudine, le criticità del sistema sono state imputate alla qualità

della normativa, da un lato suggerendo modifiche più o meno radicali, dall'altro invocando la sospensione o addirittura l'abolizione del codice dei contratti pubblici.

A tal proposito, lo stesso PNRR indica, tra gli obiettivi essenziali per l'efficiente realizzazione degli investimenti che propone, la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni, ritenuti entrambi cruciali per la ripresa economica. In particolare, il PNRR distingue tra misure urgenti e misure di sistemazione della materia a regime, da realizzare mediante una delega legislativa per la revisione del Codice dei contratti pubblici.

In virtù di ciò, si sono susseguiti numerosi interventi, principalmente volti alla semplificazione delle ordinarie procedure di affidamento ed esecuzione delle commesse pubbliche. Tuttavia, in una materia in cui gli interessi in gioco sono molteplici, qualsiasi misura di semplificazione non può contrastare con i capisaldi del diritto dei contratti pubblici e con i meccanismi fondamentali della responsabilità, della legalità e della tutela dei lavoratori, con la conseguenza che le riforme non possono essere assecondate nella misura in cui propongono vuoti di disciplina, determinano confusione nelle responsabilità, incertezze applicative e carenza di trasparenza e imparzialità. Per evitare ciò, le stesse dovrebbero essere attuate attorno al codice, per garantire esigenze di certezza del diritto e conoscibilità delle fonti, dovrebbe prevalere la stabilità e certezza del sistema sia per gli operatori economici che per i funzionari, poiché in mancanza di un corpo completo di regole e principi, la macchina amministrativa rischia di fermarsi, con un risultato esattamente opposto a quello desiderato.

Trovare il giusto grado di dettaglio del dato normativo non è semplice, ne è la prova la costante revisione del codice dei contratti pubblici, infatti, se da un lato non si può immaginare una disciplina ultra specifica e fitta, dall'altro sarebbe impensabile eliminare tutte le regole attuative del codice, si potrebbe, però partire dal considerare le cause specifiche che provocano mal funzionamenti e su quelle intervenire.

Alla luce di tutto ciò, in questo scritto, nel primo capitolo si indaga sul contesto in cui si sono poggiate e nel quale andranno a inserirsi le modifiche al codice dei contratti pubblici; mentre nel secondo si entra nel vivo della materia, attraverso l'analisi delle norme dettate in via esclusiva per i contratti finanziati con i fondi del

PNRR, delle disposizioni transitorie e di quelle a regime, con la precisione che la strada è ancora lunga, nuovi interventi alle porte e forse, chissà, un nuovo codice in arrivo.

CAPITOLO I

LE RAGIONI DELLE MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI: DAGLI INTERVENTI EMERGENZIALI ALLE MISURE PER LA RIPRESA

SOMMARIO: 1. Le immediate misure nazionali e comunitarie di contrasto alla crisi sanitaria, poi anche economica causata dalla pandemia. – 2. *Next Generation EU*: uno sguardo al futuro, oltre l'emergenza – 3. I piani nazionali di ripresa e resilienza, in particolare quello italiano – 4. La legge Europa.

1. Le immediate misure nazionali e comunitarie di contrasto alla crisi sanitaria, poi anche economica, causata dalla pandemia

A fine gennaio 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità¹, ha definito l'epidemia da Covid-19 «*un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale*»² e, in virtù di ciò, in data 31 gennaio 2020, il Governo italiano ha proclamato lo stato di emergenza³.

¹ D'ora in poi OMS, istituita nel 1948 con sede a Ginevra cui vi aderiscono 194 Stati, è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata per le questioni sanitarie con l'obiettivo del «raggiungimento, da parte di tutte le popolazioni, del più alto livello possibile di salute», citando la Costituzione dell'OMS. L'Italia vi ha aderito ufficialmente in data 11 aprile 1947.

² Per «*emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale*» si intende «*un evento straordinario che può costituire una minaccia sanitaria per altri Stati membri attraverso la diffusione di una malattia e richiedere potenzialmente una risposta coordinata a livello internazionale*» citando il Regolamento sanitario internazionale. Il 30 gennaio 2020, a seguito della sua seconda riunione del Comitato di Emergenza RSI per COVID-19, il Direttore Generale dell'OMS dichiarava che l'epidemia costituiva un'Emergenza di Sanità Pubblica di rilevanza internazionale, accogliendo il parere del Comitato, consultabile all'url [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)). Successivamente, in data 11 marzo, a fronte del significativo aumento del numero di casi e di Paesi colpiti al di fuori della Cina, oltre 118.000 casi in 114 Paesi, le ha attribuito la qualifica di pandemia, cfr. *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 marzo 2020, reperibile sul sito istituzionale della *World Health Organization*, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

³ Lo stato di emergenza, in Italia, è stato proclamato, inizialmente per sei mesi, con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, adottata ai sensi dell'art. 24, del d.lgs. n. 1/2018, «*Codice della protezione civile*», contestualmente, ai sensi dell'art. 25, Codice della protezione civile, è stata

Per affrontare la crisi sanitaria, ed in particolare per reperire, celermente e in misura consistente, apparecchiature sanitarie e dispositivi medici si è reso necessario intervenire sull'ordinaria attività di approvvigionamento della pubblica amministrazione⁴. A tal proposito, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha previsto svariate deroghe al Codice dei contratti pubblici⁵ ed ha disposto che, nell'espletamento dei propri interventi, il Dipartimento e gli altri soggetti preposti al contenimento dell'emergenza possono avvalersi delle procedure ad evidenza pubblica previste in via d'urgenza dagli artt. 63 e 163, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50⁶, senza quindi la necessità di una preventiva pubblicazione del bando di gara. Successivamente, è stato nominato un Commissario straordinario con il compito di acquisire ogni genere di bene strumentale necessario per il contenimento dell'emergenza sanitaria⁷.

La disciplina temporanea e derogatoria nel settore della contrattualistica pubblica è stata accolta con favore dalla giurisprudenza amministrativa a condizione che sia rispettosa dei basilari principi che regolano la materia⁸. Al contrario, la Commissione europea⁹ e l'Autorità nazionale anticorruzione¹⁰ hanno consigliato l'utilizzo degli istituti e delle disposizioni che consentono di rendere le procedure di evidenza pubblica più celeri già presenti nel sistema normativo, comunitario e nazionale, e ne hanno

autorizzata l'emanazione delle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile. L'iniziale durata dello stato di emergenza è stata poi prorogata più volte, cfr. <https://www.governo.it/it/coronavirus-misure-del-governo>.

⁴ Regolata dal d.lgs. n. 50 del 2016, Codice dei contratti pubblici.

⁵ Con l'adozione delle Ordinanze n. 630 del 3 febbraio 2020 e n. 639 del 25 febbraio 2020, consultabili online, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/dipartimento/amministrazionetrasparente/provvedimenti-normativi>.

⁶ *Idem*.

⁷ La nomina è avvenuta ai sensi dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 marzo 2020.

⁸ V. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 28 maggio 2020, n. 5700, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 22 maggio 2020, n. 5436, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 28 maggio 2020, n. 5700, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 22 maggio 2020, n. 5436, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 22 maggio 2020, n. 5436, Cons. Stato, Sez. III, 3 luglio 2020, n. 3980, Cons. Stato, Sez. III, 17 dicembre 2020, n. 8126.

⁹ V. Comunicazione (2020/C 108 I/01) recante «*Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid - 19*», consultabile online <https://eur-lex.europa.eu>.

¹⁰ V. Delibera n. 312 del 9 aprile 2020, o anche il «*Vademecum ANAC per affidamenti rapidi durante l'emergenza e nella "Fase 2". Procedure speditive già previste nel codice, ma spesso sono poco note*», del 30 aprile 2020, entrambi i documenti sono consultabili online, sul sito istituzionale dell'autorità: <https://www.anticorruzione.it>. Per completezza, si ricorda che l'Autorità nazionale anticorruzione, anche ANAC, ha poteri di vigilanza, controllo e regolamentazione sui contratti pubblici, v. art. 213, Codice dei contratti pubblici. Sull'ANAC, R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2016.

ribadito l'utilità e l'adeguatezza ai fini delle esigenze di speditezza emerse nella prima fase della pandemia. Nello specifico, la Commissione ha proposto agli acquirenti pubblici «di avvalersi della possibilità di ridurre considerevolmente i termini per accelerare le procedure aperte o ristrette»¹¹, oppure di «ricorrere a una procedura negoziata senza previa pubblicazione»¹², o anche di ricorrere «all'aggiudicazione diretta a un operatore economico preselezionato, purché quest'ultimo sia l'unico in grado di consegnare le forniture necessarie nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza»¹³.

All'iniziale preoccupazione per la scarsità delle apparecchiature sanitarie e dispositivi medici – e ai consequenziali interventi per farvi fronte – si è aggiunta quella per la rapida e crescente diffusione del virus, culminata nell'adozione di una serie di misure volte al contenimento del contagio¹⁴, restrittive dei diritti e delle libertà personali dei cittadini e paralizzanti per le attività commerciali e produttive del Paese.

¹¹ Citando Comunicazione 2020/C 108 I/01. Tale possibilità è prevista dalla direttiva 2014/24/UE, di seguito solo direttiva, e dal Codice dei contratti pubblici, di seguito solo codice, i quali, in casi d'urgenza consentono la riduzione dei termini ordinari delle procedure ad evidenza pubblica. V. artt. 27 e 28, direttiva e artt. 60 e 61, Codice.

¹² *Idem*. Il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando è ammesso «nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice», citando l'art. 63, codice, conformemente a quanto stabilito dall'art. 32, direttiva.

¹³ *Idem*. L'affidamento diretto è previsto dall'art. 63 comma del codice e dall'art. 32, direttiva.

¹⁴ *Idem*. Le misure italiane attuate per far fronte all'emergenza sanitaria possono essere riassunte come segue. Il d. l. 23 febbraio 2020, n. 6, recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» ha conferito alle autorità competenti il potere di adottare ogni misura di contenimento dell'epidemia adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica, prevedendo la possibilità di sospendere: manifestazioni, iniziative di qualsiasi natura, eventi ed ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, attività commerciali, con esclusione di quelle funzionali all'acquisto di beni di prima necessità, attività lavorative delle imprese, ad eccezione di quelle eroganti servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare. In virtù di ciò, il D.P.C.M. 8 marzo 2020, riguardante la Lombardia, ha disposto l'obbligo di evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori interessati dal provvedimento, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute, resta consentito lo spostamento per rientrare presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. Il DPCM 9 marzo 2020 ha esteso le previsioni a tutto il territorio nazionale ed ha introdotto limitazioni riguardanti lo svolgimento dell'attività di ristorazione e disposto la chiusura di cinema, teatri, pub, sale da giochi, locali *et similia*. Il D.P.C.M. 11 marzo 2020 ha disposto la sospensione di tutte le attività commerciali al dettaglio non essenziali. Il D.P.C.M. 22 marzo 2020 ha previsto la sospensione della maggior parte delle attività produttive, fatte salve quelle indicate nell'allegato al decreto. Il D.P.C.M. 10 aprile 2020 ha stabilito il divieto per tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute.

Sebbene motivata da preminenti esigenze di tutela della salute, l'adozione delle misure di contenimento del Covid-19 ha avuto ripercussioni sull'economia italiana e mondiale¹⁵, posto che quasi tutti i Paesi hanno utilizzato lo stesso metodo per contrastare la diffusione dei contagi. Nello specifico, in Italia, la pandemia ha provocato un calo del PIL dell'8,9 per cento nel 2020¹⁶, rispetto al 2019.

Per cercare di arginare e ridurre quanto più possibile gli effetti della crisi economica correlata all'emergenza sanitaria, il governo italiano¹⁷ ha varato misure a sostegno dell'economia¹⁸, con un necessario e prevedibile scostamento di bilancio¹⁹.

¹⁵ G. VIESTI, *L'economia italiana: dagli effetti della pandemia ad una possibile ripresa?*, in *L'industria*, n. 4, 2020, pp. 629 ss., p. 630.

¹⁶ Cfr. T. Orlando – G. Rodano, *L'impatto del Covid-19 sui fallimenti e le uscite dal mercato delle imprese italiane*, in Note Covid-19, consultabile in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/index.html>.

¹⁷ Per un quadro comparato delle misure adottate a livello nazionale dagli Stati membri dell'UE, si veda, 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.

¹⁸ Si ricordano:

a) il d. l. 2 marzo 2020, n. 9, recante «*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*», abrogato dalla l. 24 aprile 2020, n. 27;

b) il d. l. 17 marzo 2020, n. 18, noto come Decreto Cura Italia, recante «*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*», convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27;

c) il d. l. 8 aprile 2020, n. 23, c.d. Decreto Liquidità, recante «*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*», convertito, con modificazioni, dalla l. 5 giugno 2020, n. 40;

d) il d. l. 19 maggio 2020, n. 34, meglio noto come Decreto Rilancio, recante «*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*», convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77;

e) il d. l. 14 agosto 2020, n. 104, recante «*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*», convertito, con modificazioni, dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126;

f) il d. l. 28 ottobre 2020, n. 137, detto Decreto Ristori, recante «*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*», convertito, con modificazioni, dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, che ha anche abrogato i d. l. 9 novembre 2020, n. 149, il d. l. 23 novembre 2020, n. 154 e il d. l. 30 novembre 2020, n. 157, rispettivamente noti come Decreto Ristori-bis, -ter e -quater;

g) il d. l. 22 marzo 2021, n. 41, Decreto Sostegni, recante «*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali connesse all'emergenza da COVID-19*», convertito, con modificazioni, dalla L. 21 maggio 2021, n. 69.;

h) il d. l. 22 aprile 2021, n. 52, noto come Decreto Riaperture, recante «*Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19*»;

i) il d. l. 25 maggio 2021, n. 73, il c.d. Decreto Sostegni-bis, recante «*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*», convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2021;

A tal proposito la Commissione europea, adottando il c.d. *Temporary Framework*²⁰, ha autorizzato gli Stati membri ad adottare aiuti economici in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato.

j) il d. l. 27 gennaio 2022, n. 4, noto come Decreto Sostegni-ter, recante «*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico*», al momento in cui si scrive non ancora convertito.

I d. l. citati contengono interventi in tema di contrattualistica pubblica, questi saranno esaminati nel secondo capitolo.

¹⁹A tal proposito si fa presente che per far fronte all'emergenza da Covid-19 il Governo ha trasmesso sei relazioni al Parlamento, di cui cinque nel 2020 e una nel 2021. Il 5 marzo 2020 il Governo ha presentato al Parlamento la prima Relazione per fronteggiare le conseguenze dell'epidemia da COVID-19, integrata l'11 marzo, e autorizzata in pari data dal parlamento con l'approvazione della Risoluzione n. 6-00103 della Camera e della Risoluzione n. 6-00102 del Senato. Si tratta del primo scostamento di bilancio autorizzato nel 2020. Successivamente, in occasione della presentazione del documento di economia e finanza del 2020 – DEF – , il 24 aprile 2020, il Governo ha presentato al Parlamento una seconda Relazione. Il secondo scostamento di bilancio del 2020 è stato autorizzato con l'approvazione, rispettivamente il 29 e il 30 aprile 2020, della Risoluzione n. 6/00107 della Camera e della Risoluzione n. 6/00106 del Senato. Il 23 luglio 2020 il Governo ha presentato la terza Relazione al Parlamento. Il terzo scostamento di bilancio del 2020 è stato autorizzato dal Parlamento con l'approvazione, il 29 luglio 2020, della Risoluzione n. 6/00123 della Camera e della Risoluzione n. 6/00124 del Senato. Il 6 ottobre 2020, in occasione della presentazione della Nota di aggiornamento del DEF 2020, il Governo ha trasmesso al Parlamento una nuova Relazione. Il quarto scostamento di bilancio è stato autorizzato dalle Camere il 14 ottobre 2020 con l'approvazione della Risoluzione n. 6/00145 della Camera e della Risoluzione n. 6/00138 del Senato. Il 21 novembre 2020, il Governo ha trasmesso una ulteriore Relazione al Parlamento. Il quinto scostamento di bilancio è stato autorizzato dalle Camere il 26 novembre con l'approvazione della Risoluzione n. 6/00154 della Camera e della Risoluzione n. 6/00152 del Senato. Il 15 gennaio 2021 il Governo ha trasmesso alle Camere la sesta Relazione. Lo scostamento del 2021 è stato autorizzato dal Parlamento con l'approvazione, il 20 gennaio scorso, della Risoluzione n. 6-00169 della Camera e della Risoluzione n. 6-00169 del Senato. Si veda la *Documentazione di finanza pubblica* n. 11/18/22/24, predisposta dai Servizi di documentazione di Camera e Senato e il *Rapporto sulla politica di bilancio 2021* dell'Ufficio parlamentare di bilancio, entrambi consultabili online sui siti istituzionali. In dottrina L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6, pag. 3323. Le relazioni di cui si è detto sono presentate dal Governo alle Camere ai sensi della legge n. 243 del 2012, di attuazione del novellato – ad opera della l. cost. 1/2012 – art. 81 della Costituzione. Ed invero, l'art. 6 della menzionata legge consente scostamenti «*esclusivamente in caso di eventi eccezionali. Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, si intendono: a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese*», citando il comma 2 dell'articolo di cui si discorre. E sicuramente la pandemia da Covid-19 rientra in tali ipotesi. Dunque, «*il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi di cui al comma 2, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione [...] La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento [...] è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti*», riportando il comma 3 dell'art. 6, l. 243/2012.

²⁰ Ossia, un «*Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*», adottato dalla commissione europea con la comunicazione «*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01*». Sul punto, si veda <https://temi.camera.it/leg18/temi/flessibilit-degli-aiuti-di-stato-nell-attuale-epidemia-da-covid.html>. In particolare, gli Stati sono stati autorizzati a

Inoltre, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011, è stata attivata²¹ la clausola di salvaguardia generale²² del patto di stabilità e crescita²³ che autorizza gli Stati membri ad «*allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine*»²⁴.

In aggiunta a ciò, posto che «*l'epidemia di coronavirus rappresenta uno shock economico di grande portata per l'UE che richiede un intervento deciso e coordinato*»²⁵, le istituzioni comunitarie, richiamando, sin dall'inizio della

concedere, tra l'altro, aiuti sotto forma di: garanzie pubbliche sui prestiti; tassi di interesse agevolati sui finanziamenti; garanzie e finanziamenti agevolati erogati attraverso istituti di credito o altri soggetti finanziatori. Successivamente, la Comunicazione C(2020) 3156 *final*, modificando il *Temporary Framework* ha consentito interventi pubblici sotto forma di aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle imprese non finanziarie. Inoltre, con la Comunicazione C(2020)2215 *final* del 3 aprile 2020 la Commissione ha permesso ulteriori misure di sostegno pubblico per ricerca, sperimentazione e produzione di prodotti connessi alla crisi sanitaria e per proteggere i posti di lavoro (come il sostegno per le attività di ricerca e sviluppo connesse al virus e il differimento del pagamento delle imposte e/o dei contributi previdenziali a vantaggio di alcune categorie di imprese); con la Comunicazione C(2020) 4509, del 29 giugno 2020 la Commissione ha esteso l'applicazione del *Temporary Framework* a tutte le micro e piccole imprese, anche se al 31 dicembre 2019 erano già in difficoltà finanziarie; attraverso la Comunicazione C(2020)7127 *final* del 13 ottobre 2020, la Commissione ha, tra l'altro, prorogato la scadenza delle misure del *Temporary Framework* fino al 30 giugno 2021, mentre gli interventi relativi alla ricapitalizzazione delle imprese fino al 30 settembre 2021; con la Comunicazione C 2021/C 34/06, la Commissione tutte le misure di aiuto sono state estese al 31 dicembre 2021. Le Comunicazioni citate sono tutte consultabili sul sito istituzionale.

²¹ L'attivazione della clausola di salvaguardia è avvenuta su proposta del 20.03.2020 della Commissione Europea che, ritenendo soddisfatte le condizioni per tale attivazione, ha chiesto al Consiglio di approvarla.

²² Anche *general escape clause*, con essa, in sostanza, gli Stati sono autorizzati a elargire risorse senza il rischio di raccomandazioni correttive o sanzioni in caso di sfioramento del rapporto deficit/Pil o di un debito pubblico oltre il 60% che tende a crescere, in deroga alle regole previste dal Patto di Stabilità e Crescita, sul punto v. nota successiva.

²³ Il Patto di Stabilità e Crescita, d'ora in poi PSC è un insieme di regole volte a garantire che i paesi dell'Unione europea perseguano finanze pubbliche sane e coordinino le loro politiche fiscali. Il PSC mira a prevenire le conseguenze negative delle politiche di bilancio e a correggere i bilanci o gli oneri del debito pubblico eccessivi. A tal fine, il PSC richiede che: il *deficit* pubblico – la differenza tra entrate e uscite, comprese le spese per interessi – sia superiore al 3% del PIL; il debito pubblico non deve superare il 60% del PIL. In alternativa a ciò, in virtù del fatto che la maggior parte dei Paesi membri sono molto lontani da quest'ultimo parametro, richiede la necessità di dimostrare «*un calo a un ritmo soddisfacente*», nel senso che «*il divario tra il livello del debito di un Paese e il riferimento del 60% deve essere ridotto di un ventesimo all'anno*». Nel caso in cui i detti limiti non vengano rispettati, la Commissione UE può attivare una procedura di infrazione. La base giuridica del PSC sono gli articoli 121, 126 e 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, d'ora in poi TFUE.

²⁴ V. nota n. 13.

²⁵ Così, Commissione Europea nella Comunicazione del 13.03.2020 «*Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*».

pandemia²⁶, il principio di solidarietà²⁷, hanno integrato e sostenuto le misure nazionali con strumenti europei.

La solidarietà risponde all'esigenza di garantire la sopravvivenza e la stabilità dell'Unione²⁸, in quanto, l'economia di uno Stato si ripercuote anche sugli altri Paesi

²⁶ «Non tutti gli Stati europei sono stati colpiti nella stessa maniera dall'epidemia, alcuni hanno pagato un prezzo molto alto in termini di vite umane. È giunto il momento di andare oltre la logica di ognuno per sé e di rimettere al centro la solidarietà che sta al cuore del progetto europeo», dalle parole del presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, pronunciate in apertura del vertice del Consiglio europeo del 23 aprile 2020, v. <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/sassoli-insieme-per-rilanciare-l-economia>.

²⁷ Nel dell'ordinamento giuridico europeo il concetto di solidarietà non è univoco, in quanto né le norme forniscono una definizione, né questa è ricavabile dalla giurisprudenza o dalla dottrina, poiché queste giungono ad approdi differenti e disparati. I riferimenti normativi alla solidarietà sono molteplici, tuttavia, da essi emerge un concetto di solidarietà con presupposti e significati anche molto diversi tra loro. Ad esempio, il preambolo del TUE prevede di «intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni». Inoltre, nel TUE la solidarietà assume un ruolo trasversale a più obiettivi dell'Unione, questa, infatti, la promuove tra le generazioni – v. art. 3, par. 3, co. 2, tra i popoli – v. art. 3, par. 5 – e tra gli Stati membri – v. art. 3, par. 3, co. 3.; invece nel TFUE la solidarietà assume importanza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia – v. art. 67, par. 2, con la precisazione relativa alle politiche sul controllo delle frontiere, l'asilo e l'immigrazione – v. art. 80, nella politica economica – v. art. 122 – e dell'energia – v. art. 194, nonché in caso di attacco terroristico o calamità – v. art. 222, recante un'esplicita clausola di solidarietà. Con la conseguenza che «non è un caso, infatti, che i giudici UE abbiano sinora tratto conseguenze differenti dall'operare della solidarietà a seconda del settore preso in considerazione, senza né fornire una definizione né tracciare un indirizzo, per l'appunto, generale e consolidato sulla sua possibilità di fungere da parametro di legittimità degli atti UE nonché dei comportamenti di Istituzioni e Stati membri», citando, 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*, in *Eurojus*, numero speciale, pp. 88-89. D'altro canto, in dottrina è stato sostenuto che la solidarietà sia: a) un valore dell'Unione, v. A. GRIMMEL, *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Springer International Publishing, 2017; b) un principio ispiratore dell'intero ordinamento comunitario, v. P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015; c) un principio generale di diritto, v. S. MORANO – FOADI, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017; d) un principio fondamentale, v. V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Sezione “Coronavirus e diritto dell'Unione” n. 3, 14 aprile 2020, p. 18 ss., p. 22, reperibile online; e) un principio interpretativo, v. L. F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *AISDUE*, Dibattito “Coronavirus e diritto dell'Unione” n. 4, 4 maggio 2020, p. 21, reperibile online; f) una combinazione di questi e altri concetti, v. A. LATINO, *Valori, principî e obiettivi della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI, (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, 2016.

²⁷ «Non tutti gli Stati europei sono stati colpiti nella stessa maniera dall'epidemia, alcuni hanno pagato un prezzo molto alto in termini di vite umane. È giunto il momento di andare oltre la logica di ognuno per sé e di rimettere al centro la solidarietà che sta al cuore del progetto europeo», dalle parole del presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, pronunciate in apertura del vertice del Consiglio europeo del 23 aprile 2020, v. <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/sassoli-insieme-per-rilanciare-l-economia>. Sul punto, G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Federalismi*, fasc. n. 4/2022, p. 17.

²⁸ Cfr. E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2020, fasc. 2, p. 2371.

dell'eurozona, tuttavia, da sola non è sufficiente. Ed invero, è necessario prevedere meccanismi che assicurino l'adeguato impiego delle risorse²⁹, secondo il c.d. principio di condizionalità, proprio di ogni sostegno che l'UE fornisce agli Stati. Tale principio presuppone che qualunque Paese a cui sono erogate risorse deve adottare riforme e impegnarsi a garantire la sostenibilità finanziaria³⁰. Il principio di condizionalità investe, dunque, anche le misure previste per far fronte alla crisi generata dalla pandemia, al pari degli ordinari strumenti finanziari dell'Unione. Tratto comune è il meccanismo di condizionalità che lega l'erogazione dei fondi al rispetto della *rule of law*³¹ e dei vincoli finanziari europei³², ogni intervento è, poi, sottoposto a condizionalità propria³³.

Ciò posto, le misure a sostegno dell'economia dei Paesi membri dell'Unione varate dalle istituzioni sovranazionali sono state le seguenti: il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*³⁴, un sostegno temporaneo per mitigare i rischi di occupazione in un'emergenza; il *Pandemic Crisis Support*³⁵, linea di credito,

²⁹ 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.

³⁰ Il fondamento giuridico del principio di condizionalità è l'art. 136 TFUE.

³¹ V. N. KIRST, *Rule of law conditionality: the long-awaited step towards a solution of the rule of law crisis in the European Union?*, in *European Papers*, 2021, p. 101 ss., M. CARTA, *Strumenti finanziari e tutela della rule of law: i recenti sviluppi nell'Unione europea*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, G. MICHELINI, *Stato di diritto e condizionalità nell'Unione europea. Gli strumenti di conoscenza dell'Unione europea*, in *Questione giustizia*, 2021.

³² Tra gli altri, G. LUCHENA, *Vincoli finanziari europei e ruolo dello Stato nell'economia*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, fasc. 1/2020, pp. 59-75.

³³ Di cui si dirà meglio in seguito.

³⁴ D'ora in poi SURE. Istituito con il Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, in data 19 maggio 2020, «Sull'istituzione di uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19». Questo strumento può fornire assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti dell'UE agli Stati membri interessati per far fronte agli improvvisi aumenti della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione, è un elemento cruciale della strategia globale dell'UE per proteggere i cittadini e attenuare le conseguenze socioeconomiche gravemente negative della pandemia di coronavirus.

³⁵ Il *Pandemic Crisis Support* è una linea di credito basata sulla *Enhanced Conditions Credit Line (ECCL)*, linea di credito esistente, disciplinata dal Trattato istitutivo. L'importo concesso sarà il 2% del prodotto interno lordo dei rispettivi Stati membri alla fine del 2019. L'unico requisito per accedere alla linea di credito consiste nell'impegno da parte degli Stati che richiedono assistenza ad utilizzarla per sostenere il finanziamento interno delle spese sanitarie dirette ed indirette, oltre i costi relativi alla cura e alla prevenzione del COVID-19. La richiesta di accesso alla linea di credito presuppone una richiesta dello Stato al Presidente del Consiglio dei governatori del MES, organo che dovrà approvare il sostegno. Cfr. il sito istituzionale del MES, consultabile all'url [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651350/IPOL_BRI\(2020\)651350_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651350/IPOL_BRI(2020)651350_EN.pdf)