

CLAUDIA MARCHESE
Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico Comparato
presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze
c.marchese@unifi.it

LA GARANZIA DEI DIRITTI ALLA PROVA DELLA PANDEMIA.

CONSIDERAZIONI COMPARATISTICHE SULL'INTERVENTO STATALE ALLA LUCE DEL CONTESTO EUROPEO

THE GUARANTEE OF RIGHTS PUT TO THE TEST DURING THE PANDEMIC.

COMPARATIVE CONSIDERATIONS ON STATE INTERVENTION IN THE EUROPEAN CONTEXT

SINTESI

Il presente studio si propone di effettuare una ricostruzione in chiave comparata delle misure disposte a livello statale in Italia, Spagna, Francia e Germania per fronteggiare la crisi economico-finanziaria causata dalla pandemia da Covid-19. In particolare, saranno oggetto di analisi le misure disposte al fine di tutelare i soggetti maggiormente colpiti dalle conseguenze della pandemia e dunque i lavoratori, le famiglie, i giovani. Tuttavia, non si tralascerà di esaminare nel dettaglio gli interventi disposti al fine di salvaguardare il tessuto imprenditoriale. In un simile contesto lo Stato assolve ad un ruolo centrale, dovendo contemperare differenti istanze e fornire adeguata tutela sia ai diritti sociali sia alla libertà di iniziativa economica. Le modalità attraverso le quali questa tutela può estrinsecarsi sono molteplici. Pertanto, il presente studio cercherà di porre in rilievo le peculiarità dei singoli modelli di intervento statale. Una simile panoramica sarà completata dall'analisi e dalla comparazione dei piani nazionali di rilancio.

ABSTRACT

This study aims to carry out a comparative analysis of the measures adopted by the State in Italy, Spain, France, and Germany in order to face the economic and financial crisis caused by the Covid-19 pandemic. It focuses in particular on measures introduced to protect those most affected by the consequences of the pandemic (i.e. workers, families and young people). The study will also examine in detail the operations put in place to safeguard the entrepreneurship. The State plays a central role in this context, having to reconcile different needs and provide adequate protection for both social rights and freedom of economic initiative. There are many ways of ensuring this protection, and this study seeks to highlight the specificities of the models of State intervention.

This overview will be completed by an analysis and comparison of national recovery plans.

PAROLE CHIAVE: Crisi economico-finanziaria – Diritti sociali – Libertà di iniziativa economica – Piani di rilancio.

KEYWORDS: Economic and financial crisis – Social rights – Freedom of economic initiative – Recovery plans.

INDICE: 1. L'impatto economico-finanziario della pandemia ed il ruolo centrale dello Stato – 2. L'intervento dello Stato tra garanzia dei diritti sociali e tutela della libertà di iniziativa economica: analisi comparata delle misure adottate in Italia, Spagna, Francia e Germania – 3. Dal superamento del rigore finanziario alla definizione dei piani nazionali di rilancio – 4. Considerazioni conclusive sulle prospettive di tutela dei diritti sociali ed economici a seguito della crisi pandemica.

1. L'impatto economico-finanziario della pandemia ed il ruolo centrale dello Stato

L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo stato di pandemia in relazione alla diffusione a livello mondiale del Covid-19¹. Infatti, a partire dall'inizio del 2020 il virus Sars-Cov-2 si è diffuso rapidamente dall'Asia all'Europa, propagandosi successivamente in maniera significativa anche negli Stati Uniti e nei Paesi dell'America Latina. In misura minore sono risultati colpiti, alla luce dei dati attuali, il continente africano e quello australiano.

Tuttavia, è possibile affermare che nessuno Stato è restato indenne a fronte dell'avanzata del virus. Il dilagare di quest'ultimo non ha determinato conseguenze esclusivamente sotto il profilo sanitario, bensì ha significativamente inciso tanto sulla vita quotidiana dei singoli quanto sul funzionamento delle istituzioni nei diversi ordinamenti. Si pensi, per esempio, alle difficoltà incontrate dagli organi collegiali nell'assolvere alle proprie funzioni. Questi ultimi sono spesso stati chiamati ad adottare modalità alternative per svolgere in sicurezza le proprie funzioni, arginando così il rischio di propagare ulteriormente il contagio e di determinare situazioni di stallo nei meccanismi istituzionali².

¹La dichiarazione effettuata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità è consultabile in <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020>.

²A tal riguardo si pensi, per esempio, all'impiego di video riunioni da parte del Consiglio europeo o al ricorso al voto elettronico a distanza da parte di taluni organi rappresentativi, tra cui vale la pena ricordare il Parlamento europeo, le *Cortes Generales*, la *House of Commons*. Per un inquadramento comparatistico v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, Nota breve n. 180, marzo 2020, nonché SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attività parlamentare durante l'emergenza Covid-19 nei Paesi dell'UE e nel Parlamento europeo: elementi di sintesi*, ottobre 2020. In dottrina v. L. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *DPCE online*, 2020, 2; P. MARSOCCHI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Rivista di diritto dei media*, 2020, 1. In relazione all'esperienza spagnola v. S. CURRERI, C. MARCHESE, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le*

Oltre ai risvolti sanitari ed a quelli concernenti il funzionamento delle istituzioni, la diffusione del virus e le misure di c.d. *lockdown* disposte a livello nazionale al fine di contrastarne l'avanzata hanno determinato significative conseguenze a livello economico-finanziario³.

Per avere un'idea del livello di shock economico sia sufficiente osservare che la Commissione europea, nel documento “*Identifying Europe's recovery needs*” del 27 maggio 2020, ha stimato che il PIL degli Stati europei nella seconda metà del 2020 sarebbe diminuito del 14% rispetto ai livelli registrati nello stesso periodo nel 2019. Invece, se si considera l'intero 2020 è attesa una diminuzione del PIL del 7,4%, con la prospettiva di una ripresa solo parziale nel 2021⁴. Le conseguenze in termini di perdita di posti di lavoro appaiono significative: secondo le prime stime il livello di disoccupazione nell'area euro salirà al 9,5%, mentre si attesterà al livello del 9% se si considera l'intera Unione europea. Tra i Paesi che subiranno maggiori perdite di posti di lavoro la Commissione europea ha collocato l'Italia, la Francia e la Spagna. Tali previsioni sono state confermate dal report “*European Economic Forecast – Summer 2020*” pubblicato nel mese di luglio dalla Commissione europea⁵.

Quest'ultimo report, sebbene manifesti maggiore fiducia in relazione alle prospettive di ripresa nel corso del 2021, pone in risalto come all'esito della crisi legata alla diffusione del Covid-19 sia atteso un incremento significativo e duraturo delle asimmetrie economiche tra gli Stati membri dell'Unione.

Considerando queste stime relative all'eurozona è possibile intuire l'entità delle conseguenze legate alla pandemia. Tuttavia, al fine di avere un quadro ancora più chiaro sembra opportuno evidenziare come la crisi economico-finanziaria derivata dalla pandemia da Covid-19 si differenzi dalla crisi economico-finanziaria del 2008 non solo per la sua portata più ampia, ma soprattutto

Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità Autonome, in *Federalismi*, 2020, 12. Per approfondire l'accesso dibattito relativo all'introduzione del voto telematico a distanza anche nell'ordinamento interno in relazione all'attività della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica v., *ex plurimis*, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 3; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 3; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, 2020, 8; S. CECCANTI, *Per una ragionevole disciplina costituzione del ruolo del Parlamento nelle situazioni di emergenza*, in *DPCE online, Osservatorio Covid-19*, 27 marzo 2020; F. CLEMENTI, *Parlamento difeso con il voto a distanza*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2020; ID., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 3.

³ Per un esame in chiave comparata delle misure di *lockdown*, ossia di chiusura prolungata delle attività produttive, commerciali e turistiche accompagnate dal divieto di qualsiasi forma di aggregazione e da pregnanti limitazioni dei diritti di libertà v. L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19*, aggiornato al 5 maggio 2020, 13.

⁴ Il documento, presentato dalla Commissione europea il 27 maggio 2020, può essere consultato in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0098\(01\)&qid=1591607109918&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0098(01)&qid=1591607109918&from=IT).

⁵La versione integrale del report può essere consultata in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf.

perché trattandosi di una crisi originata dalla diffusione di un virus la sua durata e le sue evoluzioni appaiono incerte dipendendo dall'andamento della pandemia, dalle decisioni assunte a livello nazionale, nonché dalle tempistiche necessarie per individuare, produrre e somministrare in larga scala un vaccino.

A fronte di tale contesto gli Stati sono chiamati ad assolvere ad un ruolo fondamentale di sostegno al tessuto economico-sociale, cercando di garantire sia i diritti fondamentali dei cittadini sia la sopravvivenza del tessuto imprenditoriale del Paese. In relazione all'ordinamento italiano, a partire dal mese di marzo sono numerosi gli atti normativi adottati a tal fine, volendo effettuare una panoramica procedendo in ordine cronologico è possibile richiamare il d.l. 2 marzo 2020, n. 9 recante “Misure urgenti per il sostegno per famiglie, lavoratori e imprese”, il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto Cura Italia), il d.l. 8 aprile 2020, n. 23 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, sostegno e lavoro”, il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” (c.d. decreto Rilancio), il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 recante “Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'economia” e, da ultimo, il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. decreto Ristori).

Tramite tali atti normativi, come vedremo nel seguente paragrafo, lo Stato ha cercato di fare fronte alle diverse esigenze, intervenendo su una pluralità di aspetti: dalla salvaguardia dei livelli occupazionali alla tutela dei redditi e dei nuclei familiari in difficoltà, dalla garanzia dei diritti sociali alla tutela della libertà di iniziativa economica.

La realizzazione di simili interventi ha determinato un imponente stanziamento di risorse pubbliche, con il conseguente innalzamento dei livelli debitori⁶. Pertanto, già in data 11 marzo 2020 si è reso necessario approvare uno scostamento di bilancio⁷. Inoltre, è significativo notare come il c.d. decreto Cura Italia abbia qualificato l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 alla stregua di un evento eccezionale e di grave turbamento dell'economia ai sensi dell'art. 107 TFUE, tale da consentire deroghe alla normativa europea sugli aiuti di Stato.

Interventi analoghi possono essere riscontrati in quegli ordinamenti europei, come la Spagna, la Francia e la Germania, in cui la diffusione del virus ha manifestato un impatto assimilabile a quello verificatosi nell'ordinamento italiano. Pertanto, nel presente studio cercheremo di analizzare e di comparare le

⁶ A tal riguardo, vale la pena evidenziare come “*Le linee guida per la definizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*”, presentate dal Governo italiano il 15 settembre 2020, prevedano entro la fine del 2020 un incremento del debito pubblico italiano di oltre venti punti percentuali, a causa della pandemia e delle ingenti misure di sostegno ai redditi, alla liquidità ed all'occupazione attuate.

⁷ A tale approvazione sono seguite ulteriori tre approvazioni da parte del Parlamento di autorizzazioni allo scostamento di bilancio al fine di fronteggiare la situazione di emergenza legata alla crisi pandemica. Le votazioni da parte delle Camere hanno avuto luogo il 29 aprile 2020, il 29 luglio 2020 ed il 26 novembre 2020.

misure adottate in Italia e negli ordinamenti appena indicati al fine di fornire una risposta alle diverse esigenze emerse durante la prima ondata pandemica sul suolo europeo, rivolgendo una particolare attenzione alla garanzia dei diritti sociali ed alla tutela della libertà di iniziativa economica. Nello svolgere tale analisi considereremo le misure adottate dal principio del mese di marzo sino al periodo autunnale in cui si conclude tale scritto⁸.

Una simile analisi potrà rivelarsi utile non solo al fine di individuare le misure disposte in alcuni degli ordinamenti più vicini per fronteggiare gli effetti della pandemia, ma soprattutto allo scopo di vagliare le diverse possibilità di intervento a fronte di una crisi dirompente tanto sotto il profilo economico quanto sotto il profilo sociale. L'esistenza di diverse possibilità di intervento pone, infatti, in rilievo la possibilità per il soggetto pubblico di compiere una serie di scelte, che possono indurlo a tutelare in maniera diversa le istanze sociali e quelle economiche. Peraltro, in un momento in cui il superamento della pandemia appare ancora lontano, analizzando le misure adottate è possibile interrogarsi su quali scelte siano capaci di incidere sul lungo periodo.

2. L'intervento dello Stato tra garanzia dei diritti sociali e tutela della libertà di iniziativa economica: analisi comparata delle misure adottate in Italia, Spagna, Francia e Germania

Come si è anticipato, a fronte dell'odierna situazione emergenziale lo Stato è chiamato ad assolvere ad un ruolo centrale dovendo far fronte alle numerose e diverse istanze di sostegno che provengono sia dal tessuto sociale che dal tessuto economico-imprenditoriale. A fronte di simili istanze, che peraltro non si presentano scisse, lo Stato è chiamato ad adottare misure di protezione e di sostegno nei limiti di quanto consentito dalla finanza pubblica. Appare, dunque, chiaro il profilarsi all'orizzonte di scelte e di strategie che possono portare a prediligere la tutela di determinate situazioni giuridiche rispetto ad altre, fermo restando il dovere di garantire sempre il nucleo essenziale dei diritti fondamentali⁹.

⁸ Il presente scritto è aggiornato al mese di novembre 2020.

⁹ Il tema del bilanciamento tra garanzia dei diritti e rispetto dei vincoli finanziari è stato ampiamente esplorato dalla dottrina soprattutto nel periodo che ha seguito la crisi economico-finanziaria del 2008 e l'introduzione nelle Costituzioni europee del principio del pareggio di bilancio. In argomento si veda, *ex plurimis*, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, 84; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013, 4; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 2011, 4; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. ANGELINI e M. BENVENUTI, Jovene Editore, Napoli, 2012, 83; ID., *Crisi economica e vincoli di bilancio*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2012, 3; L. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. Pubbl.*, 2013, 1; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2012, 3; E. MOSTACCI, *Rethinking welfare state today: crisis and possibilities*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2013, 2, 1325; C. MARCHESI, *I diritti sociali nell'epoca dell'austerità: prospettive comparate*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2017, 1, 141.

Quanto alle scelte compiute, occorre distinguere le decisioni destinate ad esaurire i propri effetti al termine del momento emergenziale da quelle scelte che appaiono suscettibili di segnare il lungo periodo. Considerata l'entità della crisi economica causata dalla pandemia e la molteplicità di ambiti in relazione ai quali lo Stato è chiamato ad intervenire, appare imprescindibile esaminare l'intervento statale tenendo conto degli strumenti di assistenza finanziaria messi in campo a livello europeo. Questi ultimi nell'economia del presente studio saranno esaminati solo a seguito dell'analisi delle misure adottate a livello nazionale, ciò in quanto solo dopo tale disamina sarà possibile comprendere l'entità dello sforzo finanziario intrapreso dallo Stato e la necessità di un sostegno da parte dell'Unione europea. Inoltre, il richiamo ai meccanismi definiti in sede europea successivamente alla trattazione delle misure disposte a livello nazionale ci consentirà di verificare se sia possibile contestualizzare le scelte adottate a livello nazionale nell'ambito delle strategie definite in sede europea.

Cominciamo, quindi, ad illustrare le misure che sono state adottate nell'ordinamento italiano¹⁰. In Italia le misure emergenziali adottate sin dal mese di marzo hanno dimostrato una particolare attenzione alla tutela del diritto al lavoro e ad assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita. Tramite il c.d. decreto Cura Italia (d.l. 17 marzo 2020, n. 18) il Governo ha stanziato dieci miliardi per preservare la tenuta occupazionale e garantire ade-

Sulla incomprimibilità del nucleo essenziale dei diritti, anche in presenza di stringenti vincoli finanziari, v. per tutti V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza. Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin*, Cedam, Padova, 2001, 101. Tale limite è stato affermato con vigore dalla giurisprudenza costituzionale non solo interna, ma anche straniera. In particolare, l'affermazione dell'incomprimibilità del nucleo essenziale dei diritti è stata affiancata nella giurisprudenza costituzionale al richiamo alla garanzia del minimo vitale, il cui contenuto è stato individuato non solo nel diritto a godere di quei mezzi che siano strettamente necessari ad assicurare un'esistenza dignitosa, ma anche nella possibilità di fruire di quelle misure minime che consentano una partecipazione alla vita sociale, culturale e politica del Paese.

Per un esame comparativo della giurisprudenza costituzionale sulla garanzia dei diritti finanziariamente condizionati in epoca di crisi v. B. BRANCATI, *Tra diritti sociali e crisi economica. Un equilibrio difficile per le Corti costituzionali*, Pisa University Press, Pisa, 2018; ID., *Decidere sulla crisi: le Corti e l'allocazione delle risorse in tempi di "austerità"*, in *Federalismi*, 2015, 16; S. COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, in *Federalismi*, 2014, 21; C. FASONE, *Constitutional courts facing the euro crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative perspective*, in *EUI working paper*, 2014, 25, 14; C. AYMERICH CANO, *El control constitucional de las políticas de austeridad en Portugal y en España*, in *Revista española de Derecho Administrativo*, 2015, aprile-giugno, 299; M. CANOTILHO, T. VIOLANTE, R. LANCEIRO, *Austerity measures under judicial scrutiny: the Portuguese constitutional case law*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, 11, 155.

In tema di garanzia del minimo vitale v. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, 4; S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, 3, p. 247; H. CAROLI CASAVOLA, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 3, 298; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 2.

¹⁰ Per un primo commento alle misure economico-finanziarie disposte in relazione all'emergenza pandemica v. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19*, 8 aprile 2020.

guati livelli di reddito ai lavoratori ed alle loro famiglie. In particolare, tale decreto ha esteso la platea dei percettori della cassa integrazione guadagni ordinaria ed in deroga sull'intero territorio nazionale, a prescindere dal settore produttivo di appartenenza, ed ha consentito di farvi ricorso anche ai datori di lavoro aventi meno di cinque dipendenti, purché sia indicata quale causale il «Covid-19». Il successivo decreto Rilancio (d.l. 19 maggio 2020, n. 34), con un impegno complessivo di venticinque miliardi, ha confermato ed esteso ulteriormente la cassa integrazione guadagni, oltre a prevedere l'erogazione di indennità per i lavoratori autonomi, mirando così a tutelare alcune categorie particolarmente fragili.

Sia il decreto Cura Italia che il decreto Rilancio hanno poi previsto un articolato sistema di indennità erogate durante il periodo del *lockdown* in favore di soggetti che non possono fruire né della cassa integrazione guadagni né di altra prestazione previdenziale. Tramite una serie di indennità corrisposte mensilmente si è cercato di fornire tutela ad un novero eterogeneo di soggetti tra cui professionisti, co.co.co. aderenti al sistema della gestione separata, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, professionisti dello spettacolo. In favore dei soggetti non rientranti nell'ambito di tali categorie il decreto Cura Italia ha istituito il Fondo per i redditi di ultima istanza, mentre il successivo decreto Rilancio ha riconosciuto alle famiglie in difficoltà a causa del Covid-19 il reddito di emergenza (REM), quale forma di sostegno straordinario. In favore dei nuclei familiari sono, poi, state disposte una serie di altre prestazioni, tra cui i congedi parentali ed il bonus per l'acquisto di servizi di *baby sitting*.

Particolare attenzione è stata riservata alla garanzia del diritto all'istruzione ed alla tutela dei soggetti diversamente abili. In relazione al settore dell'istruzione, il decreto Cura Italia ha incrementato di ottantacinque milioni di euro le risorse per il 2020 destinate a confluire nel Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale, quale fondo chiamato ad assumere un'importanza centrale in un momento in cui la didattica è prevalentemente erogata a distanza. Il successivo decreto Rilancio ha ampliato ed esteso la portata delle misure a sostegno del sistema scolastico con un ulteriore stanziamento di 331 milioni di euro per il 2020. Al fine di contrastare il rischio epidemiologico nelle scuole è stato altresì istituito il Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19¹¹.

Nell'ambito delle prestazioni sociali, come anticipato, particolare attenzione è stata riservata alla tutela dei soggetti diversamente abili. Infatti, il decreto Rilancio ha destinato 150 milioni di euro al potenziamento dell'assistenza, dei servizi e dei progetti di vita indipendente per le persone con disabilità, ha incrementato l'importo del reddito di emergenza per le famiglie nel cui nucleo vi sia un componente con disabilità ed ha destinato risorse specifiche per la didattica erogata in favore di studenti diversamente abili.

¹¹ A favore di tale Fondo si prevede lo stanziamento di 400 milioni di euro nel 2020 e di 600 milioni di euro nel 2021.

Per quanto concerne la salvaguardia del tessuto imprenditoriale, le misure disposte dal Governo italiano si sono fondate su due tipologie di interventi: l'immissione di liquidità nel sistema economico e l'ampliamento delle garanzie di cui possono fruire le imprese. In tale ottica deve essere collocato l'ampliamento dell'operatività del Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese disposto dal d.l. n. 18/2020 e dal d.l. n. 23/2020, nonché la previsione di una moratoria in relazione ai prestiti concessi alle micro, piccole e medie imprese per un ammontare complessivo di 220 miliardi di euro. Merita di essere segnalata l'erogazione di contributi a fondo perduto disposta dal decreto Rilancio a favore dei soggetti esercenti attività di impresa e di lavoro autonomo, titolari di partite IVA, comprese le imprese esercenti attività agricola o commerciale con fatturato inferiore a cinque milioni di euro nell'ultimo periodo di imposta. Al fine di incentivare la ripresa dell'attività economica il decreto Rilancio ha poi autorizzato la Cassa depositi e prestiti S.p.a. alla costituzione di un patrimonio destinato denominato per l'appunto "Patrimonio Rilancio", così come sono stati costituiti presso il Ministero dello Sviluppo economico il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa ed il Fondo per il trasferimento tecnologico.

Le misure, poste a tutela dei lavoratori e delle imprese, sono state confermate ed incrementate dal d.l. n. 104/2020 e dal d.l. n. 137/2020, che hanno ulteriormente esteso la durata della cassa integrazione guadagni ordinaria ed in deroga, prorogato il blocco dei licenziamenti e disposto una serie di misure in favore delle imprese¹².

Quanto alla tutela dei nuclei familiari, sia il d.l. n. 104/2020 che il successivo d.l. n. 137/2020 hanno stanziato ulteriori risorse per il reddito di emergenza, mentre il periodo di fruizione delle indennità di disoccupazione è stato esteso dal d.l. n. 104/2020 nel caso in cui l'erogazione sia terminata in un periodo incluso tra il 1° maggio 2020 ed il 30 giugno 2020. Al fine di tutelare specifiche categorie di lavoratori non ammesse in via ordinaria a fruire di altre prestazioni assistenziali il d.l. n. 104/2020 ha disposto una serie di indennità, confermate recentemente dal d.l. n. 137/2020, tra cui quelle a tutela dei lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo.

Tale tipologia di interventi volti a salvaguardare il diritto al lavoro e la percezione di un reddito minimo per far fronte alle esigenze di vita sono in linea con le misure disposte negli altri ordinamenti qui considerati¹³.

¹² Il d.l. n. 104/2020 ha previsto uno specifico indennizzo per gli esercizi di ristorazione che abbiano subito una perdita pari ad almeno il 25% del fatturato tra marzo e giugno 2020, ha stanziato ulteriori 400 milioni di euro a titolo di contributo a fondo perduto in favore degli esercenti dei centri storici che abbiano registrato a giugno 2020 un calo del 50% del fatturato, ha rifinanziato alcuni strumenti di supporto alle imprese tra cui il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Il successivo d.l. n. 137/2020 ha disposto l'erogazione di contributi a fondo perduto in favore delle imprese che siano risultate colpite da misure restrittive disposte dal decreto stesso, individuando nella platea dei beneficiari anche le imprese con fatturato maggiore di 5 milioni di euro.

¹³ Per una panoramica delle misure adottate in risposta all'emergenza pandemica negli Stati membri dell'Unione europea si rinvia al report "*Policy measures taken against the spread and impact of*

Particolarmente interessante a tal riguardo appare essere il caso spagnolo. In tale ordinamento, in cui il Governo ha dichiarato lo stato di allarme per la prima volta il 14 marzo 2020 e più recentemente il 25 ottobre 2020, le misure adottate in risposta alla pandemia non solo sono intervenute in maniera analoga a quanto avvenuto nell'ordinamento italiano al fine di cercare di salvaguardare tanto il tessuto sociale quanto quello imprenditoriale, ma hanno rappresentato un momento di svolta per la riforma di istituti già disciplinati, come avvenuto in relazione all'*Expediente de Regulación Temporal de Empleo* (ERTE), nonché hanno portato all'introduzione di nuove misure assistenziali nel cui ambito un ruolo di primo piano spetta all'*Ingreso Mínimo Vital*¹⁴.

Procedendo con ordine, al fine di tutelare il diritto al lavoro il Governo spagnolo ha approvato una nuova disciplina dell'*Expediente de Regulación Temporal de Empleo* (ERTE), quale misura che consente di accedere ad una indennità erogata in favore dei dipendenti a tempo determinato o indeterminato in caso di sospensione temporanea dei contratti di lavoro o di riduzione delle ore di lavoro, ha promosso il ricorso allo *smart working* ed ha introdotto un permesso speciale per assenza in favore di coloro che siano tenuti a prendersi cura di altri soggetti¹⁵.

Al fine di tutelare i soggetti che abbiano perso il lavoro sono poi stati introdotti dei sussidi di disoccupazione speciali e temporanei che hanno fornito tutela a categorie professionali che sino ad ora non erano ammesse a fruirne,

the coronavirus – 12 October 2020” redatto dal *Directorate General Economic and Financial Affairs* della Commissione europea consultabile in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/policy_measures_taken_against_the_spread_and_impact_of_the_coronavirus_14042020.pdf.

¹⁴ Per un approfondimento in merito alla dichiarazione dello stato di allarme v. V. PIERGIGLI, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estato de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in *DPCE online*, 2020, 2; G. RUIZ RICO-RUIZ, *Las dimensiones constitucionales de la crisis sanitaria en España. Dudas e incertidumbres presentes y futuras*, in *DPCE online*, 2020, 2; V. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19) respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, in *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2020, n. 86-87. Per un inquadramento più ampio degli stati di eccezione nell'ordinamento spagnolo v. P. CRUZ VILLALÓN, *Los estados excepcionales y suspensión de garantías*. Ed. Tecnos, Madrid, 1983; A. CARRO MARTÍNEZ, *Comentario al artículo 116 CE*, in

Comentarios a la Constitución Española de 1978, a cura di O. ALZAGA VILLAMIL, Cortes Generales, Madrid, 253; S. SIEIRA MUCIENTES, *Los estados excepcionales*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2018, 104, 361.

¹⁵ In relazione alle misure adottate in Spagna al fine di tutelare i lavoratori v. Real Decreto-ley 17 marzo 2020, n. 8 *de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19*, Real Decreto-ley 27 marzo 2020, n. 9 *por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del Covid-19*, Real Decreto-ley 29 marzo 2020, n. 10 *por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el Covid-19*, Real Decreto-Ley 21 abril 2020, n. 15 *de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo*.

Nella dottrina spagnola v. L.J. DUEÑA HERRERO, *El Derecho al trabajo y las medidas laborales adoptadas para superar las crisis sanitaria y económica*, in *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, a cura di P. BIGLINO CAMPOS, F. DÚRAN ALBA, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.

come i professionisti dello spettacolo ed i lavoratori domestici¹⁶. Una simile estensione delle tutele, seppure avvenuta in un momento di crisi, rappresenta una importante novità in quanto costituisce un primo riconoscimento in favore di categorie di lavoratori che sino ad ora si erano trovate in una situazione di particolare vulnerabilità.

Analogamente poi a quanto previsto nell'ordinamento italiano, il Governo spagnolo ha riconosciuto forme di tutela per i lavoratori autonomi. In particolare il Real Decreto-ley 29 marzo 2020, n. 10 ha previsto l'erogazione di un bonus sociale per i lavoratori autonomi che dopo il 15 maggio abbiano cessato la propria attività ovvero abbiano subito una riduzione delle proprie entrate pari al 75% di quanto fatturato nel semestre anteriore. Oltre alla possibilità di accedere ad un bonus sociale, il Governo ha destinato ingenti risorse all'*Instituto de Crédito Oficial* per l'erogazione di nuove linee di credito in favore dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese.

Particolarmente interessante si presenta l'introduzione ad opera del Real Decreto-ley n. 20/2020 dell'*Ingreso Mínimo Vital*¹⁷. Tale prestazione ha ad oggetto l'erogazione di un reddito minimo in favore del soggetto richiedente che dimostri di avere un reddito inferiore alla soglia predeterminata a livello legislativo. L'erogazione dell'*Ingreso Mínimo Vital* non si dirige solo in favore dei soggetti che non percepiscono alcun reddito, ma anche a favore di tutti quei soggetti che percepiscano redditi non elevati e comunque di importo inferiore alla soglia fissata dal legislatore. L'importo erogato varia in relazione al numero di componenti del nucleo familiare o, eventualmente, alla presenza di famiglie richiedenti monogenitoriali. L'*Ingreso Mínimo Vital* può, inoltre, concorrere con le prestazioni assistenziali erogate dalle Comunità autonome.

Ciò che è importante porre in rilievo in relazione a questa prestazione è il carattere permanente della stessa: l'*Ingreso Mínimo Vital* è stato introdotto

¹⁶ L'introduzione di un sussidio temporaneo di disoccupazione per i lavoratori domestici costituisce una misura innovativa in Spagna, posto che questa categoria di lavoratori non ha mai potuto usufruire di sussidi di disoccupazione. In relazione a tali misure v. Real Decreto-ley 29 marzo 2020, n. 10 *por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el Covid-19* e Real Decreto-ley 31 marzo 2020, n. 11 *por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19*. In relazione ai sussidi disposti in favore dei lavoratori del settore artistico v. Real Decreto-ley 5 maggio 2020, n. 17 *por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19*. Tale decreto ha previsto per i professionisti del settore artistico la possibilità di accedere ad una speciale indennità di disoccupazione, qualora essi non abbiano i requisiti per accedere all'ERTE. L'indennità di disoccupazione erogata in favore degli artisti ha una durata di 120 gg. nel caso in cui si riesca a dimostrare di aver lavorato tra i 20 ed i 54 giorni e di 180 gg. nel caso in cui si dimostri di aver lavorato più di 55 gg. Sembra rilevante notare come l'ordinamento spagnolo abbia cercato di tutelare non solo il soggetto che versi in una condizione di disoccupazione, ma anche i minori che appartengano a nuclei familiari economicamente disagiati. È significativo che a tutela di questi ultimi il Governo abbia disposto lo stanziamento di 25 milioni di euro per sostenere borse alimentari affinché le Comunità Autonome possano garantire a tutti i minori l'accesso alle mense scolastiche.

¹⁷ In relazione all'*Ingreso Mínimo Vital* v. E. CARMONA CUENCA, *El derecho a mínimo vital, la renta básica y las rentas mínimas de inserción*, in *Agenda Pública*, 28 aprile 2020.

nell'ordinamento spagnolo in occasione dell'emergenza epidemiologica legata al Covid-19, tuttavia si tratta di uno strumento di assistenza destinato a radicarsi in maniera stabile nell'ordinamento spagnolo. In maniera incisiva, esso è stato definito alla stregua del «*mayor avance en los derechos sociales en nuestro país desde, al menos, la aprobación de la Ley de Dependencia*»¹⁸.

Alla luce di quanto illustrato, sembra evidente come le misure adottate tanto nell'ordinamento italiano quanto nell'ordinamento spagnolo siano destinate ad avere un forte impatto sulla finanza pubblica. In relazione al caso spagnolo appare, però, interessante notare come il *Ministerio de Derechos Sociales* nella *Guía de facilitación de acceso a las medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19* abbia posto espressamente in evidenza la decisione del Governo spagnolo di intraprendere una strada diametralmente opposta rispetto a quella caratterizzata dalle politiche di *austerità* adottate a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008¹⁹. L'estensione delle prestazioni assistenziali e previdenziali in favore di soggetti precedentemente non legittimati ad accedervi e la previsione di nuove misure destinate a radicarsi in maniera stabile nell'ordinamento spagnolo rappresentano una svolta importante rispetto al rigore finanziario che in tale ordinamento si era radicato a seguito della introduzione del principio della *estabilidad presupuestaria*.

Quanto alla salvaguardia dell'iniziativa economica, nell'ordinamento spagnolo è possibile notare una particolare attenzione alla salvaguardia delle piccole e medie imprese, con la previsione di nuove linee di finanziamento, la prestazione di garanzie da parte dello Stato per un importo complessivo pari a 100.000 milioni di euro ed il posticipo dei termini per il rimborso dei prestiti concessi dalla *Secretaría General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa*²⁰.

Particolare attenzione alla tutela del lavoro si riscontra anche nell'ordinamento francese in cui a mezzo della legge 23 marzo 2020, n. 290 è stato dichiarato lo stato di urgenza sanitaria, sebbene già il 16 marzo il Presi-

¹⁸ Tale prestazione è così definita dalla *Guía de facilitación de acceso a las medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19*, pubblicata dal *Ministerio de Derechos Sociales* e consultabile in <https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/guia.htm>.

¹⁹ In relazione agli effetti nell'ordinamento spagnolo dell'introduzione in Costituzione della clausola di *estabilidad presupuestaria* e dell'adozione di politiche di *austerità* si vedano M. RIADAU-RA MARTINEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: Pueden los mercados quebrar el sentimiento constitucional?*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2012, 29, 239; O. SALAZAR BENÍTEZ, *Algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2012, 29, 409. A. LASA LÓPEZ, *La ruptura de la constitución material del estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma*, in *Revista de Derecho Político*, 2014, 90, 215; L. FLORES ANARTE, *El ataque constitucional al estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 2014, 9, 321; S. SOTO LOSTAL, *Regresividad, derechos constitucionales y Estado social*, in *Revista jurídica de los derechos sociales*, 2013, 2, 44; A. GUAMAN HERNANDEZ, A. NOGUERA FERNANDEZ, *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad: la UE contra el constitucionalismo social*, Editorial Bomarzo, Madrid, 2014, 162.

²⁰ Per un approfondimento in relazione alla libertà di iniziativa economica nell'ordinamento spagnolo durante la vigenza dello stato di allarme, v. A. CIDONCHA MARTÍN, *Coronavirus y libertad de empresa*, in *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, a cura di P. BIGLINO CAMPOS, F. DURÁN ALBA, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.

dente Macron avesse dichiarato l'entrata in vigore di misure di *lockdown* comprensive di severe limitazioni della libertà di circolazione, del divieto di assembramenti e della chiusura dei luoghi aperti al pubblico²¹. Per quanto riguarda la salvaguardia del mondo lavorativo, è possibile evidenziare in primo luogo come analogamente a quanto avvenuto in Italia ed in Spagna si sia provveduto ad estendere il novero dei soggetti aventi diritto a prestazioni di sicurezza sociale per cui, per un verso, è stata ampliata la platea dei lavoratori che possono accedere all'indennizzo per le mancate ore di lavoro in caso di svolgimento di attività solo parziale (i c.d. *salariés en chômage partiel*) e, per altro verso, è stata ampliata la platea dei percettori dell'indennità di disoccupazione prevedendo che ne possano fruire tutti coloro che possano dimostrare ottantotto giorni di lavoro consecutivi. L'intervento maggiormente significativo per quanto riguarda la sfera lavorativa concerne, però, le iniziative assunte al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei giovani, essendo questi ultimi i soggetti ritenuti maggiormente colpiti dalle conseguenze economiche della pandemia.

Il Governo francese ha ritenuto di garantire una particolare tutela a favore dell'inserimento lavorativo dei giovani lanciando il 23 luglio 2020 il piano "*1 jeune, 1 solution*" che si propone di formare 200.000 giovani in settori specifici e di costruire un percorso per l'impiego per 300.000 giovani. Quest'ultimo percorso è sostenuto tramite incentivi alle imprese per l'assunzione di soggetti di giovane età, si prevede per esempio una compensazione fiscale per le imprese che assumano un giovane avente meno di ventisei anni con contratto a tempo indeterminato o determinato di almeno tre mesi tra il 1° agosto 2020 ed il 31 gennaio 2021.

Il supporto in favore dei giovani non si esaurisce, però, nel sostegno ai fini dell'inserimento lavorativo: affinché questi non siano costretti ad interrompere i propri studi universitari a causa della crisi economica si prevede il congelamento delle tasse universitarie e l'introduzione di agevolazioni per conseguire prestiti statali²². Il Décret del 24 giugno 2020 ha poi disposto un aiuto

²¹ Le misure di *lockdown* annunciate dal Presidente Macron il 16 marzo, in realtà, ricomprendevano alcune misure restrittive già disposte precedentemente tramite *Arrêts* del Ministro della Salute. Invero, già a partire dal 13 marzo erano stati vietati gli assembramenti con più di cento persone. Il Ministero della Salute, a mezzo di *Arrêt* del 14 marzo, aveva poi imposto la chiusura di tutti i luoghi aperti al pubblico a partire dal 15 marzo, ricomprendendo tra i luoghi aperti al pubblico bar, ristoranti, sale per conferenze, spettacoli e riunioni, centri commerciali, sale da ballo. L'elenco degli esercizi la cui attività è stata sospesa è stato poi integrato con *Arrêts* del 16 e 17 marzo. In relazione all'adozione di simili misure restrittive v. F. GALLARATI, *Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna*, in *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, a cura di L. CUOCOLO, in *Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19*, aggiornato al 5 maggio 2020. Sull'introduzione dello stato di urgenza sanitaria si veda, invece, D. PAMELIN, *La Francia e il Covid-19: la creazione del nuovo stato di urgenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 3; H. ALCARAZ, *El estado de emergencia sanitaria en Francia ¿elogio de la excepción?*, in *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, a cura di P. BIGLINO CAMPOS, F. DURÁN ALBA, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.

²² Misure analoghe sono state previste nell'ordinamento spagnolo ed in quello tedesco. In particolare, nell'ordinamento spagnolo è stata prevista l'esenzione dal pagamento delle tasse

una tantum in favore degli studenti lavoratori che abbiano perso il lavoro e dei precari al di sotto dei 25 anni di età che si trovino in grave difficoltà per le misure adottate durante lo stato di emergenza sanitaria.

Quanto ai minori in età scolare, al fine di salvaguardare il loro diritto all'istruzione ed evitare fenomeni di dispersione scolastica, tramite il Décret 5 agosto 2020, n. 985 il Governo ha disposto la maggiorazione dell'importo dell'*Allocation pour le rentré scolaire* (ARS), quale prestazione volta a far fronte alle spese scolastiche sostenute dai nuclei familiari in situazione di difficoltà.

Per quanto riguarda, invece, la salvaguardia del tessuto imprenditoriale il modello francese si differenzia rispetto alle misure disposte in Italia ed in Spagna in quanto la Francia, analogamente a quanto avvenuto in Germania, ha ritenuto di non disporre la chiusura degli stabilimenti produttivi neanche durante la fase più acuta della prima ondata pandemica. Si è ritenuto di fare ricorso, invece, alla previsione di cui all'art. 3131-5 del *Code de la santé publique*, che sancisce la possibilità per il Primo Ministro di ordinare la chiusura di una o più categorie di stabilimenti produttivi specificamente individuati. Rispetto ad una strategia basata su chiusure generalizzate si è ritenuto di preferire degli interventi mirati²³. Quanto alle misure adottate al fine di tutelare l'attività delle imprese, anche nell'ordinamento francese si è fatto esteso ricorso all'apertura di nuove linee di credito e alla prestazione di garanzie pubbliche. Il profilo che vale però la pena evidenziare è la previsione di piani di investimento per rilanciare settori specifici, tra cui il turismo, il settore automobilistico, il settore aeronautico e le imprese che operano in settori strategici.

La tutela del lavoro e soprattutto dell'iniziativa economica rappresenta, poi, il profilo centrale del piano di intervento adottato in Germania. In via preliminare sembra opportuno precisare che la Germania ha deciso di affrontare l'emergenza legata al Covid-19 non avvalendosi dei poteri previsti dalla Legge Fondamentale nell'ambito dello stato di emergenza, bensì predisponendo le misure necessarie sulla base di una disciplina *ad hoc* in materia di contrasto alla diffusione di epidemie recata dalla *Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen* del 20 luglio 2000²⁴.

Quanto al piano di intervento adottato, appare significativo ricordare che esso è stato definito alla stregua del "più grande piano di assistenza finanziaria

universitarie nell'anno accademico 2020-2021 per gli studenti che appartengano a nuclei familiari percettori dell'*Ingreso Mínimo Vital*. Nell'ordinamento tedesco, invece, sono stati disposti dal Governo prestiti a tasso zero per gli studenti universitari e borse di studio per sostenere le spese universitarie.

²³ Per un quadro completo degli interventi disposti in Francia a sostegno del tessuto economico v. <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13995>.

²⁴ Sulla gestione della pandemia da parte della Germania, per tutti v. J. WOELK, *La gestione della pandemia da parte della Germania: "Wir schaffen das"*, in *DPCE online*, 2020, 2; M. KÖLLING, *El Bundestag y el Bundesrat alemán en tiempos de Covid-19*, in *El Parlamento ante la Covid-19*, Cuadernos Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, 186; A. DE PETRIS, *Un approccio diverso: l'emergenza "col-laborativa" del federalismo tedesco*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 3.

dal secondo dopoguerra” e, altresì, come “un netto cambio di paradigma”²⁵. Queste definizioni rinvencono una spiegazione nell’ingente ammontare di risorse stanziato: solo nel mese di giugno il governo federale ha disposto una serie di misure per un importo pari a 300 miliardi, a cui si aggiungono 200 miliardi già stanziati per la spesa sociale ed i bonus per i lavoratori autonomi e 600 miliardi in prestiti e garanzie pubbliche, senza contare gli interventi a sostegno della liquidità intrapresi dalla *Kreditanstalt für Wiederaufbau*. Un simile stanziamento di risorse rappresenta per la Germania, così come osservato in relazione alla Spagna, un significativo cambio di paradigma rispetto al dogma del rigore finanziario e del pareggio di bilancio che ha caratterizzato il più recente passato²⁶.

Per quanto riguarda la tutela dei lavoratori, con legge approvata il 13 marzo 2020 si è reso più agevole l’accesso all’indennità lavorativa di breve durata sino alla fine del 2021, prevedendone l’estensione ai lavoratori a tempo determinato e prolungandone la durata sino a dodici mesi. Oltre a tale indennità, è stata ampliata la platea dei beneficiari dell’indennità per la riduzione delle ore di lavoro.

Per quanto riguarda la salvaguardia delle imprese il piano predisposto in Germania si presenta particolarmente articolato: in primo luogo il Governo federale ha sospeso la presentazione di istanze di insolvenza in vista della possibilità di fruire dello stanziamento di prestiti e garanzie. In secondo luogo, è stato introdotto uno scudo protettivo per fornire liquidità tramite la previsione del Fondo per la stabilizzazione economica, il cui impiego è previsto per la ricapitalizzazione diretta delle imprese ed al fine di fornire garanzie per consentire il rifinanziamento sul mercato. Al fine di fornire liquidità alle imprese nel breve periodo un ruolo centrale è assolto dalla *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, la quale a decorrere dal 30 giugno 2020 sta provvedendo ad erogare finanziamenti alle imprese che svolgono la propria attività in Germania. A favore delle piccole e media imprese sono, poi, stati previsti ulteriori strumenti del *Federal Emergency Aid* e dal *Corona Recovery Package*²⁷.

²⁵ Si vedano T. MASTROBUONI, *Coronavirus, la Germania lancia una Manovra immediata da 156 miliardi: 50 sono per le Piccole imprese*, in *La Repubblica*, 23 marzo 2020; P. VALENTINO, *Coronavirus, il piano eccezionale di Merkel: 550 miliardi per le imprese*, in *Corriere della Sera*, 13 marzo 2020.

²⁶ Sull’introduzione del principio del pareggio di bilancio nell’ordinamento tedesco e sulle politiche di rigore finanziario v. R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1, 95; A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e responsabilizzazione politico-finanziaria. Comparazione giuridica ed esercizi di misurazione del diritto*, ESI, Napoli, 2018; A. ARROYO GIL, *La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania*, in *Revista Española de la Administración Financiera*, 2010, 10, 41; E. CORDERO GONZÁLEZ, *La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012, 29, 289. Sul principio della riserva del possibile nella garanzia dei diritti v. A. SANDRI, *Il Vorbehalt Möglichen nella giurisprudenza delle corti tedesche*, in *Gruppo di Pisa*, 2012, 3.

²⁷ Segnatamente, il *Federal Emergency Aid* prevede lo stanziamento di 50 miliardi da parte del Governo federale per aiuti emergenziali aventi quali destinatari imprese sino a dieci dipendenti. Il *Corona Recovery Package*, adottato il 2 luglio 2020, aggiunge 25 milioni di euro quale aiuto per

Analizzando le misure predisposte in Germania è possibile rilevare come lo sforzo maggiore sia stato compiuto al fine di sostenere la libertà di iniziativa economica con misure che garantiscano non solo il sostegno nell'attuale momento di crisi, ma che incentivino la ripresa nei prossimi mesi e le prospettive di crescita. Appare evidente come la necessità di fronteggiare le conseguenze economico-finanziarie dell'emergenza epidemiologica abbia innescato in tutti gli ordinamenti considerati nel presente studio l'esigenza di approvare scostamenti di bilancio e di superare le politiche di rigore finanziario che avevano caratterizzato il decennio successivo alla crisi economica del 2008. Tuttavia, come anticipato in apertura di questo scritto, la tipologia di interventi attraverso i quali gli Stati hanno fronteggiato le diverse esigenze emerse a causa della pandemia sono stati differenti. In particolare, nell'ordinamento tedesco è possibile notare una grande attenzione per la salvaguardia del tessuto imprenditoriale: l'entità e la tipologia di misure adottate è suscettibile di produrre effetti non solo nell'immediato, ma nel lungo periodo consentendo alla Germania di poter fare affidamento su un'economia solida. Di tipo diverso si presentano le misure adottate in Spagna. In quest'ultimo ordinamento si registrano interventi prevalentemente orientati alla tutela della sfera sociale ed, in particolare, a garantire che i cittadini possano fare affidamento su un reddito vitale minimo. L'introduzione di una misura come l'*Ingreso Mínimo Vital* costituisce un'importante innovazione non solo perché a causa delle difficoltà legate al dilagare della pandemia si è giunti all'introduzione di una prestazione assistenziale avente carattere permanente, ma soprattutto perché segna un momento di rottura e di svolta rispetto alle politiche di *austerità*. Tuttavia, sembra opportuno evidenziare come un simile modello di spesa sociale, una volta superata l'emergenza pandemica, potrà essere mantenuto in vigore solo a patto che siano rinegoziati i vincoli finanziari sovranazionali²⁸.

Analogamente al modello spagnolo ed a quello tedesco, si presenta suscettibile di produrre effetti nel lungo periodo anche il piano adottato in Francia a sostegno dell'inserimento lavorativo dei giovani. Ciò in ragione non solo delle aspettative di vita di questi ultimi, ma degli effetti che è idoneo a determinare sul tessuto economico-sociale il loro inserimento all'interno di realtà produttive.

Quanto all'articolato sistema di interventi adottati in Italia sino ad oggi, è possibile notare come si tratti di interventi di sostegno specifici, venendo a mancare tanto quella progettualità e rilancio dell'iniziativa economica percepibili nelle scelte compiute dall'ordinamento tedesco quanto l'investimento sui giovani che caratterizza l'ordinamento francese. Le misure adottate nell'ordinamento italiano appaiono maggiormente simili agli interventi disposti nell'ordinamento spagnolo. A tal riguardo, si pensi per esempio

le piccole e medie imprese, prevedendo altresì interventi a supporto delle organizzazioni no profit e delle aziende municipalizzate.

²⁸ Per un approfondimento sulle prospettive di una ridefinizione dei vincoli finanziari europei si rinvia al successivo paragrafo.

all'ampliamento della platea dei soggetti ammessi a fruire di prestazioni assistenziali e previdenziali, nonché all'introduzione di indennità *ex novo*. Ciononostante, le misure adottate nell'ordinamento interno sembrano caratterizzarsi per una minore carica innovativa.

3. Dal superamento del rigore finanziario alla definizione dei piani nazionali di rilancio.

Le misure descritte hanno determinato in ciascuno degli ordinamenti considerati nel presente studio un significativo aumento dei livelli di indebitamento ed un rapido allontanamento dalle politiche di rigore finanziario. In relazione a quest'ultimo profilo occorrerebbe, però, chiedersi se un simile *revirement* possa stabilizzarsi nel tempo o se piuttosto non sia solo il frutto di contingenze. Al fine di fornire una risposta a tale quesito occorre volgere lo sguardo al livello sovranazionale ed interrogarsi sulle deroghe concesse a livello europeo rispetto ai vincoli finanziari²⁹. Oltre a tale profilo occorre poi interrogarsi in via più generale sugli strumenti predisposti dalle istituzioni europee al fine di fronteggiare le conseguenze della pandemia.

Infatti, se è vero che gli Stati sono stati chiamati a fornire una immediata risposta agli effetti della prima ondata pandemica, è altresì vero che lo sforzo finanziario richiesto appare significativo, anche in considerazione dell'incerto lasso di tempo durante il quale si protrarrà l'emergenza. Un simile contesto potrebbe determinare problemi di sostenibilità finanziaria, innescando effetti a catena nell'area euro. Al fine di scongiurare tale rischio e sollecitare la ripresa economica, gli strumenti di assistenza finanziaria ed i meccanismi per la ripresa predisposti in sede europea assumono un'importanza fondamentale.

Pertanto, in questo paragrafo si procederà ad illustrare brevemente tali meccanismi con la finalità di verificare se vi sia una coerenza tra le misure adottate a livello nazionale e gli strumenti definiti in sede sovranazionale e se sia possibile individuare un progetto comune europeo.

In primis, in relazione alla necessità di derogare agli stringenti vincoli finanziari assunti in sede europea, già in data 23 marzo 2020 i Ministri delle Finanze europei hanno assunto la decisione, su proposta della Commissione, di

²⁹ Per un approfondimento sulla disciplina dei vincoli finanziari europei e sulle ricadute interne v. R. DEGRON, *The new European budgetary order*, Bruylant, Bruxelles, 2018; O. PORCHIA, *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento nazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; A. ZORZI GIUSTINIANI, R. CASELLA, *I Parlamenti nazionali nella governance economica europea. Un'analisi comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; F. FABBRINI, *Economic governance in Europe: comparative paradoxes and constitutional challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2016; A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015; A. URICCHIO, M. AULENTA (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, CEDAM, Padova, 2015; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014.

autorizzare lo scostamento dal Patto di stabilità e crescita. Dunque, nel solco di questa decisione è possibile collocare l'allontanamento a livello nazionale dalle politiche di *austerità* e l'approvazione di scostamenti di bilancio. Occorre però verificare se una simile tendenza possa consolidarsi. Al fine di rispondere a tale quesito degli elementi utili emergono dall'analisi degli strumenti di intervento predisposti in sede europea. Tra questi un ruolo peculiare è rivestito dal Meccanismo Europeo di Stabilità³⁰.

Il MES viene in rilievo non solo in relazione ai consolidati meccanismi di assistenza finanziaria, ma soprattutto con riguardo al neoistituto *Pandemic Crisis Support*³¹. Quest'ultimo costituisce una linea di credito riconducibile al modello delle *Enhanced Conditions Credit Lines* (ECCL) e, secondo le dichiarazioni dell'Eurogruppo, dovrebbe essere fondato su una condizionalità c.d. leggera, consistente nella sola condizione che la linea di credito sia utilizzata per finanziare in maniera diretta o indiretta spese sanitarie.

Non rientra nelle finalità di questo scritto l'approfondimento delle problematiche legate all'ambito di applicazione delle clausole di condizionalità in relazione al *Pandemic Crisis Support*³². Ai fini di questo studio ciò che rileva è la

³⁰ In relazione al Meccanismo Europeo di Stabilità v. A. MANGIA (a cura di), *Mes. L'Europa e il Trattato impossibile*, Scholé, Brescia, 2020; F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi*, 2020, 20; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 5, 461; B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011, 1.

³¹ L'istituzione del *Pandemic Crisis Support* è stata prevista sulla base dell'accordo raggiunto dall'Eurogruppo l'8 maggio 2020. Il *Pandemic Crisis Support* costituisce una linea di credito che si caratterizza per la previsione della sola condizione secondo cui il finanziamento deve essere impiegato, in maniera diretta o indiretta, al fine di sostenere i costi sanitari. Si prevede che i vincoli relativi alle modalità di spesa siano definiti in un *Pandemic Response Plan* individuale elaborato in relazione ai singoli Stati richiedenti sulla base di clausole standardizzate previste per tutti gli Stati aderenti al MES. Si prevede, inoltre, che il *Pandemic Response Plan* sia affiancato da un *Financial Facility Agreement* (FFA) individuale, basato su una decisione del Consiglio dei governatori del MES, che abbia ad oggetto l'entità del prestito e le modalità dello stesso. Infine, l'Eurogruppo ha previsto che la sorveglianza sia commisurata alla natura dello shock causato dal Covid-19 e proporzionata all'uso ed alla entità del *Pandemic Crisis Support*. Sul punto, si veda *Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support*, 8 maggio 2020 consultabile in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/>.

³² Sulle problematiche legate alle clausole di condizionalità nell'ambito del MES ed in relazione al *Pandemic Crisis Support*, v. F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, cit., 301; A. MANGIA, *Del MES, delle sue condizionalità e delle discipline in deroga. Cosa succede quando il diritto delle crisi d'impresa viene applicato ai rapporti intergovernativi*, in *dirittobancario.it*, 30 aprile 2020; A. SOMMA, *Sopravvivere al coronavirus per morire di Europa?*, in *la fionda*, 31 marzo 2020; ID., *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiaepolitica*, 24 aprile 2020; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *The European Stability Mechanism is a False Solution to a Real Problem*, in *Verfassungsblog*, 4 aprile 2020. Tali Autori condividono un approccio critico nei riguardi del MES in quanto tale meccanismo si fonderebbe, per sua natura, sull'imposizione di condizioni che non sono il frutto di una negoziazione in posizione paritaria tra le parti. Secondo questa ricostruzione il ricorso al MES si configurerebbe come una limitazione di sovranità in favore di Istituzioni

limitazione dell'oggetto del *Pandemic Crisis Support* alle spese sanitarie e la previsione secondo cui gli Stati che hanno fruito di tale linea di credito si impegnano a rafforzare le condizioni economiche e finanziarie coerentemente con il coordinamento economico e fiscale europeo. Quest'ultimo richiamo sembra evidenziare come l'attuale allentamento dei vincoli finanziari abbia natura solo temporanea.

Tra le misure previste in sede europea rinveniamo, poi, il fondo SURE, disciplinato dal Regolamento UE 2020/672³³. Questo fondo costituisce uno strumento di assistenza finanziaria a carattere straordinario e temporaneo. Esso è volto a sostenere una triplice tipologia di spese affrontate dalle imprese: spese legate alla riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti, regimi di reddito sostitutivi, misure volte a mettere in sicurezza i luoghi di lavoro rispetto al rischio di contagio. Si tratta, dunque, di uno strumento il cui intervento appare in linea con le misure adottate a livello statale dal mese di marzo in poi al fine di sostenere i lavoratori e le imprese.

I meccanismi di assistenza finanziaria descritti sino ad ora, però, destinano le risorse ad ambiti specifici, per cui assumono un impatto limitato là dove si discute di misure di rilancio economico. In relazione a tale profilo lo strumento che assume un ruolo centrale è il *Next Generation EU*, quale programma per la ripresa avente un importo complessivo pari a 750 miliardi di euro³⁴.

Al *Next Generation EU* appaiono riconducibili tre linee di investimento. Una prima linea di investimento è volta a finanziare la realizzazione di riforme ritenute prioritarie. Ad essa sono riconducibili il *New Recovery and Resilience Facility*, l'iniziativa *REACT-EU*, il *Just Transitional Fund* e l'*European Agricultural fund for Rural Development*. Ad una seconda linea di finanziamento, volta a sostenere le imprese, sono riconducibili il *Solvency Support Instrument*, il fondo InvestEU e lo *Strategic Investment Facility*. Infine, rientrano in una terza linea di finanziamenti le misure necessarie per rafforzare la tutela della salute, come il programma

esterne al sistema sovranazionale che avrebbero così la possibilità di imporre ristrutturazioni del debito e tagli draconiani alla spesa pubblica.

³³ In relazione al SURE si rinvia a R. REPASI, *A dwarf in size, but a giant in shifting a paradigm – The European instrument for temporary support to mitigate the unemployment risk (SURE)*, in *EU Law live*, 2020, 19.

³⁴ Il Consiglio europeo all'esito della riunione del 23 aprile 2020 ha assunto la decisione di lavorare alla creazione di un fondo per la ripresa europea nel lungo periodo ed ha conferito l'incarico alla Commissione europea di articolare entro la data del 27 maggio una proposta concernente un piano di aiuti per la ripresa. Sulla base di tale incarico la Commissione europea ha proposto un programma di ampio respiro per la ripresa denominato *Next Generation EU*. La proposta avanzata dalla Commissione europea ha, quindi, costituito la base sulla quale il Consiglio europeo nel vertice del 17-21 luglio 2020 ha definito i meccanismi di funzionamento del *Next Generation EU*. Per le conclusioni del vertice del Consiglio europeo del 17-21 luglio v. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>. In dottrina, per un'analisi dell'accordo raggiunto dal Consiglio europeo v. 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.

EU4Health, e gli investimenti nel settore della ricerca realizzati tramite il programma *Horizon Europe*.

Nel novero di queste linee di finanziamento merita particolare attenzione il *New Recovery and Resilience Facility*, quale programma, avente una capienza di 560 miliardi di euro, volto a finanziare la realizzazione di investimenti e di riforme durature a livello economico e sociale. Al fine di inquadrare più nel dettaglio le finalità perseguite da tale programma, vale la pena riprendere le parole impiegate dalla Commissione europea secondo cui: «*The facility will offer large-scale financial support for investments and reforms that make Member State economies more resilient. Crucially, it will ensure that these investments and reforms focus on the challenges and investment needs related to the green and digital transitions. It will help Member States to address economic and social challenges that are even more critical in the aftermath of the crisis, in various areas such as social, employment, skills, education, research, innovation and health, but also in areas related to the business environment, including public administration and the financial sectors*»³⁵. Il *New Recovery and Resilience Facility* è volto, dunque, a sostenere ambiziosi e duraturi programmi di riforme che spaziano dalla transizione ecologica e digitale al sostegno alla realizzazione di una maggiore coesione sociale.

I meccanismi di funzionamento del *Next Generation EU* e, in particolare, del *Recovery Fund* sono stati definiti nel vertice del Consiglio europeo del 17-21 luglio ed attualmente sono al vaglio del Parlamento europeo. Costituiscono profili non controversi quelli secondo cui il programma *Next Generation EU* sia interamente finanziato da prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari e che tali prestiti siano garantiti dal bilancio UE 2021-2027. Si costruisce così uno stretto nesso tra il *Next Generation EU* ed il bilancio europeo, prevedendo altresì che le tradizionalmente esigue finanze europee siano incrementate attraverso l'introduzione di nuove forme di tassazione³⁶. Quanto al procedimento affinché gli Stati possano fruire delle risorse del *Recovery and Resilience Facility*, si prevede che l'erogazione delle stesse sia condizionata alla presentazione di piani per la ripresa ed alla definizione di un'agenda di riforme. I piani nazionali saranno oggetto di valutazione da parte della Commissione europea entro due mesi dalla presentazione e l'approvazione degli stessi avverrà ad opera del Consiglio a maggioranza qualificata.

La Commissione sarà chiamata a valutare l'effettiva attitudine dei piani nazionali di riforme a perseguire gli obiettivi individuati dal Semestre europeo,

³⁵ Tali parole sono tratte dalla proposta avanzata dalla Commissione europea il 28 maggio 2020. Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation*, consultabile in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940.

³⁶ Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 è possibile leggere quanto segue: «*Next Generation EU e quadro finanziario pluriennale sono indissociabili. Abbiamo bisogno dello sforzo per la ripresa per rispondere con rapidità ed efficacia a una sfida temporanea, ma questo potrà dare i risultati auspicati ed essere sostenibile soltanto se associato e in armonia con il tradizionale quadro finanziario pluriennale, che dal 1988 plasma le nostre politiche di bilancio e offre una prospettiva a lungo termine*». Per un approfondimento in relazione al quadro finanziario pluriennale 2021-2027 si rinvia a 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*, 2020, 24.

il contributo al rilancio economico, il rafforzamento del sistema sociale, la contribuzione alla transizione ecologica ed a quella digitale. Gli elementi sulla base dei quali la Commissione sarà tenuta a svolgere il proprio giudizio sono, dunque, predeterminati, così come appare significativo il richiamo al Semestre europeo. Tale richiamo ribadisce ancora una volta quel nesso che le istituzioni europee hanno inteso creare tra il *Next Generation EU*, il bilancio europeo ed il Semestre europeo al fine di garantire la sostenibilità dei piani di rilancio europei. In questa ottica il rispetto degli impegni finanziari sembra convertirsi in uno strumento per una piena attuazione di un progetto comune di riforme e di crescita dello spazio europeo. Pertanto, le deroghe concesse ai vincoli finanziari sembrano ancora una volta assumere una valenza temporanea, strettamente legata all'esigenza di fronteggiare una situazione emergenziale.

È proprio nell'ambito del *Recovery and Resilience Facility* che il piano di intervento nazionale e quello europeo sembrano trovare un punto di convergenza: se è vero che gli Stati membri hanno provveduto a fornire le prime tempistiche risposte alla crisi economico-finanziaria determinata dalla pandemia, è altresì vero che l'adozione di politiche di ripresa nel lungo periodo necessita di un coordinamento e di una visione di insieme che trova nel livello europeo il suo momento di sintesi. I piani nazionali di rilancio si collocano nella prospettiva di una condizionalità tra il trasferimento di ingenti risorse e l'impiego delle stesse per il perseguimento di obiettivi comuni.

Posta tale cornice nell'ambito della quale collocare i piani di rilancio nazionali, sembra opportuno evidenziare come gli stessi possano presentare delle sensibili differenze. Tale affermazione può agevolmente essere comprovata confrontando i piani di riforme definiti in Spagna, in Francia ed in via di definizione in Italia.

In relazione all'ordinamento spagnolo l'impiego delle risorse derivanti dal *New Recovery and Resilience Facility* è stato definito dal *Plan España Puede - Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia*, a cui si affiancano il *Plan España Digital 2025*, il *Plan de modernización de la Formación Profesional*, il *Plan de choque para la ciencia y la innovación*, il *Plan de impulso para el sector turístico*, il *Plan de impulso de la cadena de valor de la industria de la automoción*³⁷.

Nell'ambito di tali piani di riforme il *Plan España Puede* assume un ruolo portante. Esso raccoglie le conclusioni presentate il 22 luglio 2020 dalla Commissione parlamentare per la Ricostruzione Sociale ed Economica, costituita in seno al *Congreso de los Diputados*. In via preliminare il piano, oltre ad evidenziare l'impatto economico-finanziario della pandemia nell'ordinamento spagnolo, illustra i criteri che ne hanno guidato la redazione. Nell'ambito di tali criteri un ruolo centrale è rivestito dalla giustizia intergenerazionale: quest'ultima, infatti, impone che l'aumento del debito pubblico sia funzionale alla realizzazione di investimenti e che sia suscettibile di produrre utilità future. Trattandosi della definizione di piani per la ripresa socio-economica un simile approccio appare

³⁷Tali piani per il rilancio sono consultabili in <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx#:~:text=El%20Plan%2C%20que%20se%20present%C3%B3,al%20instrumento%20Next%20Generation%20EU.>

più che ragionevole, avrebbe infatti poco senso limitarsi all'adozione di misure con effetti nell'immediato ma senza alcuna prospettiva futura.

Quanto agli obiettivi perseguiti il piano spagnolo individua quattro linee guida: la transizione digitale, la transizione ecologica, l'uguaglianza di genere, la coesione sociale e territoriale. L'esigenza di procedere a passo spedito verso una transizione ecologica è stata posta in rilievo dalla stessa pandemia. Infatti, la crisi ambientale associata ai cambiamenti climatici ed alla perdita di biodiversità non solo genera enormi costi economici e sociali, ma aumenta le possibilità che si verifichino rischi sanitari. Per quanto riguarda la transizione digitale, si tratta di un percorso che la Spagna già aveva intrapreso attraverso un'ampia diffusione delle connessioni a fibra ottica ed il miglioramento registrato dal DESI (*Digital Economy and Society Index*), quale indice che attesta il livello di digitalizzazione dei Paesi europei. Il passo ulteriore previsto dal piano di rilancio è la digitalizzazione del tessuto imprenditoriale. La realizzazione della transizione digitale si propone non solo di essere un volano economico, ma di contribuire ad una maggiore coesione sociale e territoriale agevolando i collegamenti, l'erogazione di servizi e creando nuove opportunità di lavoro nelle zone spopolate e rurali del Paese.

In relazione alla coesione sociale acquisisce un'importanza ancora maggiore il contrasto alle discriminazioni di genere che, nel piano spagnolo, è declinato come contrasto alle discriminazioni sia nei confronti delle donne sia nei confronti dei giovani. I giovani e le donne rientrano, invero, tra le categorie maggiormente colpite dagli effetti della pandemia. Il contrasto alle condotte discriminatorie perpetrate nei loro confronti si propone di contribuire non solo ad una loro maggiore integrazione nel tessuto sociale, ma anche ad una maggiore integrazione nel tessuto economico.

Esaminando il piano di rilancio spagnolo, colpisce l'attenzione rivolta ai giovani: questi ultimi sono richiamati non solo in relazione al contrasto alle discriminazioni e alla realizzazione di una maggiore coesione sociale, bensì sono intesi quali principali destinatari del piano. Quest'ultimo profilo appare evidente là dove si rifletta sul richiamo effettuato in apertura del *Plan España puede* alla responsabilità intergenerazionale: l'indebitamento odierno deve essere contratto per realizzare utilità e non trasformarsi in un gravoso peso per le generazioni future.

Per quanto concerne i profili organizzativi, il piano predisposto dall'ordinamento spagnolo appare sufficientemente dettagliato. È individuato un sistema di *governance* che prevede l'istituzione di una *Comisión para la Recuperación, transformación y resiliencia* presieduta dal Presidente del Governo ed a cui partecipano i membri del Governo responsabili delle aree interessate. Tale commissione sarà affiancata da una commissione di tecnici e lavorerà in sinergia con la *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos*. Al fine di verificare la progressiva attuazione del piano sarà, poi, istituita una *Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación*. Sembra rilevante segnalare come l'attuazione del piano non sia rinviata al momento del trasferimento delle risorse da parte del

livello europeo, bensì ne è disposta l'attuazione immediata nei limiti delle risorse pubbliche disponibili.

Il piano di rilancio francese presenta innumerevoli punti di contatto con il piano spagnolo, tuttavia esso si caratterizza per un contenuto più dettagliato in relazione agli interventi da intraprendere. Il 3 settembre 2020 il Primo Ministro francese ha presentato il piano “*France Relance*”, definendolo come un piano «verde, sociale e territoriale»³⁸. Le priorità individuate dal piano di rilancio sono: l'ecologia, la competitività e la coesione. Ciascuna di tali linee direttrici trova, poi, concretizzazione in specifici interventi. L'ecologia individuata come priorità ben si colloca in relazione all'obiettivo europeo della *Green Transition*, la competitività ha invece riguardo al settore delle imprese. Più complesse si presentano le misure adottate al fine di realizzare una maggiore coesione. Nell'ambito di tali misure rientrano, infatti, non solo misure individuate *ex novo*, ma anche alcuni interventi adottati durante i primi mesi della pandemia che si sono dimostrati efficaci. È questo, per esempio, il caso del programma “*1 jeune, 1 solution*” volto a promuovere l'occupazione giovanile³⁹.

Soffermandoci, dunque, su quest'ultima linea di interventi è possibile rilevare, analogamente a quanto previsto dal piano di rilancio spagnolo, una significativa attenzione rivolta ai giovani. Invero, la coesione è stata declinata dal piano *France Relance* secondo una duplice declinazione: una coesione intergenerazionale ed una coesione territoriale. L'obiettivo di realizzare una maggiore coesione intergenerazionale nasce dalla constatazione che i giovani, da un lato, costituiscono una delle categorie maggiormente colpite dalle conseguenze economico-finanziarie della pandemia, ma dall'altro lato sono chiamati ad essere tra i principali attori della ripresa.

Entrando più nel dettaglio delle misure previste dal piano francese nell'ambito della coesione, è possibile segnalare lo stanziamento di ingenti investimenti nel settore sanitario, la riproposizione delle misure già previste dal piano “*1 jeune, 1 solution*”, la previsione di forme di sostegno rafforzate per i soggetti diversamente abili, la maggiorazione dell'importo erogato nell'ambito dell'*Allocation pour le rentrée scolaire*, la predisposizione di piani di sostegno per le persone senza fissa dimora e, più in generale, di piani di contrasto alla povertà. Come è possibile notare, le misure riconducibili all'obiettivo della coesione determinano un rafforzamento della tutela sociale, anche in ragione dei più elevati livelli di povertà causati della crisi economica seguita alla pandemia. Tali misure, analogamente a quanto previsto in Spagna, hanno iniziato a trovare attuazione già a partire dal mese di settembre 2020.

Volendo raffrontare il piano di rilancio spagnolo e quello francese è possibile notare, in *primis*, il comune obiettivo di realizzare una transizione ecologica in linea con le sollecitazioni europee e, in secondo luogo, una particolare attenzione al tessuto sociale ed alla realizzazione di una maggiore coesione. Nell'ordinamento spagnolo il tema della coesione è declinato unitamente a

³⁸ Il piano *France relance* è consultabile in <https://www.gouvernement.fr/france-relance>.

³⁹ In relazione a tale piano si rinvia a quanto illustrato nel secondo paragrafo di questo scritto.

quello della lotta alle discriminazioni, sia di genere che anagrafiche. Nell'ordinamento francese la coesione è invece declinata con riguardo all'integrazione dei giovani ed alla realizzazione di una maggiore coesione territoriale. Nel piano di rilancio spagnolo trova, poi, ampio spazio il perseguimento di una transizione digitale, declinata non solo all'interno del piano *España Puede*, ma anche nel piano *España Digital 2025*. Il piano di riforme francese si caratterizza, invece, per un rafforzamento delle prestazioni sociali, per la lotta alla povertà ed alle forme di esclusione.

Profilo comune al piano spagnolo ed a quello francese è la procedimentalizzazione della fase attuativa. Avendo già illustrato la regolamentazione spagnola del procedimento di attuazione, vale la pena illustrare brevemente quella francese.

Per quanto riguarda l'ordinamento francese è possibile evidenziare come la realizzazione del piano si fondi su un sistema di concertazione, come confermato da un accordo di partenariato siglato con le regioni il 30 luglio 2020. L'opzione per un modello basato sulla concertazione emerge anche dalla previsione di due comitati al fine di guidare l'attuazione del piano di rilancio: un comitato a livello nazionale, presieduto dal Primo ministro, ed un comitato a livello locale.

Rispetto al piano di rilancio spagnolo ed a quello francese, l'ordinamento interno sembra essere ancora in una fase prodromica. In Italia, infatti, il Governo ha reso note il 10 settembre 2020 le "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza"⁴⁰. Non si tratta, dunque, di un piano già articolato per il rilancio del Paese, bensì dell'individuazione di linee guida che presiederanno all'individuazione di tale programma. Le linee guida definiscono tre obiettivi principali: la modernizzazione del Paese, la transizione ecologica, l'inclusione sociale e territoriale. Tali obiettivi sono perseguiti attraverso sei missioni: alla transizione ecologica è dedicata una missione *ad hoc*, diversamente l'obiettivo di modernizzare il Paese è perseguito attraverso due distinte missioni, quali, da un lato, la digitalizzazione, l'innovazione e la competitività del sistema produttivo e, dall'altro, il miglioramento delle infrastrutture per la mobilità. Infine, l'inclusione sociale e territoriale è realizzata attraverso tre missioni volte a potenziare: l'istruzione, la formazione, la ricerca e la cultura; l'equità sociale, di genere e territoriale e, infine, la salute.

Rispetto ai piani di rilancio francesi e spagnoli, le linee guida italiane presentano talune peculiarità. In particolare, esse si caratterizzano per individuare tra i criteri di selezione dei progetti da presentare alla Commissione europea la valutazione dei costi per la loro realizzazione e l'attitudine a ridurre gli squilibri macroeconomici. Ulteriore peculiarità è data dall'individuazione di riforme esterne al piano di rilancio che dovrebbero contribuire a rendere quest'ultimo maggiormente efficace. In relazione a tale profilo le riforme individuate sono quattro: una riforma della Pubblica amministrazione volta a garantire una mi-

⁴⁰ Le linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza possono essere consultate <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>.

gliore performance organizzativa, una riforma del sistema fiscale accompagnata dall'accentuarsi della lotta all'evasione, una riforma della giustizia civile e penale al fine di abbreviare i tempi dei processi e, infine, la riforma del mondo del lavoro per garantire maggiore equità e salari dignitosi. Nell'ordinamento italiano sembrerebbe delinearsi, dunque, una stagione complessa di riforme.

Alla luce della disamina svolta appare evidente come, per quanto sia dato riscontrare delle differenze negli specifici interventi previsti, gli obiettivi perseguiti dai piani nazionali di rilancio appaiano comuni. Tutti gli interventi previsti mirano a realizzare una transizione ecologica, a modernizzare sotto il profilo digitale i singoli Paesi, a garantire una maggiore coesione sociale. Tali obiettivi, così come i piani all'interno dei quali sono individuati, sono tutti riconducibili al *New Recovery and Resilience Facility*. Appare, dunque, innegabile come una simile condivisione di intenti sorregga una comune progettualità europea.

Se, dunque, la prima reazione alle conseguenze determinate dalla pandemia è stata rimessa alle decisioni assunte dai singoli Stati, in relazione alle scelte di lungo periodo sembra riemergere la centralità della dimensione europea.

4. Considerazioni conclusive sulle prospettive di tutela dei diritti sociali ed economici a seguito della crisi pandemica

La disamina sin qui svolta ha consentito di porre in rilievo come, a fronte dell'emergenza pandemica, l'intervento statale abbia avuto un ruolo fondamentale al fine di garantire adeguata tutela ai diritti sociali ed economici.

Tale intervento, tuttavia, ha assunto tratti differenti a seconda dell'ordinamento considerato. In particolare, l'esame delle misure disposte nell'ordinamento interno ed in quello spagnolo ha dimostrato una particolare attenzione a garantire ai cittadini la percezione dei mezzi necessari per condurre un'esistenza dignitosa. Una simile garanzia è stata, però, declinata diversamente nei due ordinamenti: nell'ordinamento italiano si segnala l'adozione di misure assistenziali di carattere temporaneo la cui erogazione è destinata ad esaurirsi contestualmente al superamento della fase più acuta della pandemia, diversamente nell'ordinamento spagnolo l'attuale momento di crisi sembra aver rappresentato l'occasione per un più profondo ripensamento del sistema assistenziale e previdenziale. L'emblema di tale svolta è rappresentato dall'introduzione di una prestazione assistenziale con carattere permanente quale l'*Ingreso Mínimo Vital*.

Ulteriore elemento degno di nota nell'ordinamento spagnolo è l'inclusione di categorie professionali sino ad ora prive di particolari tutele tra i soggetti legittimati a percepire indennità di disoccupazione. Rientrano in tale novero, per esempio, i lavoratori domestici ed i professionisti dello spettacolo. L'ordinamento italiano, al contrario, si è caratterizzato per l'estensione della possibilità di fruire della cassa integrazione guadagni, ordinaria ed in deroga, per la previsione di indennità *una tantum*, per l'erogazione del reddito di ultima istanza e del reddito di emergenza. A ben vedere si tratta di misure che presen-

tano una natura eccezionale e temporanea e, in quanto tali, non determinano una riforma dei meccanismi di assistenza e di previdenza. Alla luce di tali rilievi è possibile affermare che entrambi gli ordinamenti abbiano perseguito il medesimo obiettivo, adottando però strategie diverse.

Il difficile contesto socio-economico ha rappresentato per l'ordinamento spagnolo un'opportunità di cambiamento. Tale cambiamento, però, comporta delle spese elevate che dovranno essere sostenute nel corso del tempo. Quest'ultimo profilo conduce all'ulteriore elemento di novità consistente nella volontà, espressa dalle autorità spagnole, di allontanarsi dalle politiche di *austerity* adottate successivamente alla crisi economico-finanziaria del 2008. Una simile dichiarazione, per quanto non isolata nel panorama comparatistico, deve essere esaminata attentamente, tenendo conto delle diverse fasi dell'elaborazione della risposta alla crisi conseguente alla pandemia e, soprattutto, delle possibilità di procedere a riforme dei vincoli finanziari sovranazionali.

In relazione al primo profilo richiamato, insigni economisti hanno evidenziato come nella prima fase di risposta all'emergenza pandemica l'adozione di politiche di rigore finanziario avrebbe potuto determinare maggiori rischi per la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo rispetto all'adozione di misure comportanti nell'immediato un incremento del debito pubblico⁴¹. Quanto al secondo profilo sembra, invece, possibile evidenziare come diversi elementi inducano a ritenere che l'autorizzazione allo scostamento dal Patto di stabilità e crescita sia solamente temporanea, essendo invece chiamati ad impegnarsi al rispetto dei vincoli finanziari tanto gli Stati che decidano di richiedere l'assistenza finanziaria del MES quanto gli Stati che presentino piani di rilancio al fine di fruire delle risorse del *New Recovery and Resilience Facility*.

Il rispetto degli impegni finanziari sembra, infatti, convertirsi in uno strumento per una piena attuazione di un progetto comune di riforme e di crescita dello spazio europeo. In relazione a quest'ultimo profilo sembra opportuno rilevare come l'ordinamento italiano abbia adottato una prospettiva diversa rispetto all'asserito allontanamento dalle politiche di *austerity* che caratterizza l'ordinamento spagnolo. Infatti, se è vero che l'esigenza di affrontare le conseguenze economico-finanziarie della pandemia ha comportato la necessità di approvare scostamenti di bilancio, è anche vero che le "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza" individuano tra i parametri per selezionare i progetti da presentare alla Commissione europea la valutazione dei costi di realizzazione e l'attitudine a ridurre gli squilibri macroeconomici. Una simile precisazione lascia intendere la natura temporanea e contingente degli scostamenti di bilancio varati e la conferma del trend che ha connotato le scelte in materia di spesa pubblica nell'ultimo decennio. Il rinnovato impegno

⁴¹ In questo senso si veda R. BALDWIN, B. WEDER DI MAURO (a cura di), *Mitigating the Covid economic crisis: act fast and do whatever it takes*, CEPR Press, London, 2020, nonché M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 marzo 2020.

al rispetto dei vincoli di bilancio appare, quindi, in linea con i richiami effettuati dall'Unione europea nel predisporre gli strumenti per la ripresa.

In definitiva, è quindi possibile affermare che il modello spagnolo e quello italiano presentano eguale attenzione nei confronti della tutela dei diritti sociali, optando tuttavia per modelli diversi attraverso i quali garantire siffatti diritti. Scelte parzialmente diverse rispetto a quelle compiute nell'ordinamento italiano ed in quello spagnolo possono essere riscontrate nell'ordinamento francese. Anche tale ordinamento si caratterizza per una significativa attenzione alla salvaguardia dei livelli di occupazione, alla tutela dei nuclei familiari ed alla garanzia della percezione di un reddito minimo che consenta un'esistenza dignitosa. Tuttavia, rispetto agli interventi adottati dagli altri ordinamenti sin qui richiamati, le misure introdotte in Francia si connotano per una significativa attenzione rivolta ai giovani, quali soggetti particolarmente colpiti dalle conseguenze della pandemia. Una simile attenzione è emersa sin dal primo momento in cui si è reso necessario disporre misure di contrasto alle conseguenze economico-sociali della crisi pandemica. La Francia, infatti, già dall'estate del 2020 ha lanciato un programma di interventi per favorire l'inserimento lavorativo dei giovani. Tale programma è stato introdotto dapprima in via temporanea e successivamente stabilizzato all'interno del piano *France relance*.

Nell'ambito di questo piano nazionale di rilancio, nel corso della disamina svolta, è stato possibile evidenziare non solo l'attenzione rivolta al tema della coesione intergenerazionale, ma anche la particolare attenzione dedicata alle politiche sociali e di contrasto alla povertà. Tali temi appaiono centrali per lo sviluppo dello spazio europeo, considerando che già al momento in cui è intervenuta la dichiarazione dello stato di pandemia da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità il tessuto sociale si caratterizzava per aver patito nel corso dell'ultimo decennio un significativo aumento del tasso di popolazione in stato di povertà o a rischio povertà⁴². La crisi pandemica è intervenuta su tale tessuto esacerbando le disegualianze ed aumentando le tensioni sociali. Pertanto, l'adozione di politiche di coesione sociale appare essere un nodo centrale.

Come si è avuto modo di evidenziare, le misure adottate dall'ordinamento francese si contraddistinguono per essere delle misure suscettibili di produrre effetti nel lungo periodo. Tale caratteristica connota, altresì, gli interventi disposti in Germania. In relazione a quest'ultimo ordinamento si

⁴² Il Rapporto 2018 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica (consultabile in www.corteconti.it/attivita/uffici_centrali/sezioni_riunite_sede_controllo/rapporto_finanza_pubblica) ha rilevato come nell'eurozona tra il 2008 ed il 2017 il tasso di popolazione in stato di povertà sia cresciuto dal 21,7% al 23,1%, mentre il tasso di popolazione a rischio povertà è aumentato dal 5,9% al 6,6%. In relazione all'ordinamento italiano il Rapporto della Corte dei Conti ha rilevato come nel 2008 si riscontrava un tasso di popolazione in stato di povertà pari al 3,6/, mentre nel 2017 risultava raggiunta la soglia del 7,9%. Sull'incremento delle disegualianze economiche e sociali nell'ultimo decennio si veda, in relazione all'esperienza dell'ordinamento italiano e di quello spagnolo, C. MARCHESE, *Territorial economic inequalities and social rights protection standards: a comparative analysis of the Italian and the Spanish cases in the light of the public finance discipline*, in *Federalismi*, 2020, 10.

è evidenziato come l'articolato insieme di misure adottate sin dai primi mesi della pandemia abbia dato luogo a quello che è stato definito alla stregua del "più grande piano di assistenza finanziaria dal secondo dopoguerra" e, altresì, come "un netto cambio di paradigma"⁴³.

Entrambe queste definizioni appaiono significative per differenti ragioni. Quanto al richiamo alla rilevanza del piano nazionale di assistenza finanziaria, si è avuto modo di porre in rilievo come le misure adottate nell'ordinamento tedesco introducano una tutela significativa della libertà di iniziativa economica dei privati e dei livelli occupazionali. La tutela del tessuto sociale di cui abbiamo sino ad ora discusso non deve, infatti, indurre a tralasciare la salvaguardia dell'iniziativa economica privata in quanto i due profili sono strettamente connessi: non vi può essere, invero, alcuna prospettiva di crescita o di ripresa senza un'adequata salvaguardia anche dei diritti economici. Quanto al richiamo ad un "cambio di paradigma", è possibile notare come anche in Germania si sia posta l'esigenza di approvare scostamenti di bilancio e si sia verificato un significativo incremento dei livelli di indebitamento pubblico in controtendenza con le politiche di rigore finanziario adottate nell'ultimo decennio.

Già ci siamo soffermati sul rapporto tra gli scostamenti di bilancio approvati a livello nazionale e le prospettive di riforma della disciplina dei vincoli finanziari europei, vale invece la pena riflettere sulla contestualizzazione delle misure adottate a livello nazionale nell'ambito degli strumenti per la ripresa predisposti in sede europea. In relazione a questo profilo è possibile rilevare come le misure di tutela sociale definite a livello nazionale tanto nella prima fase dell'emergenza pandemica quanto all'interno dei piani nazionali di rilancio ben si collochino nel solco degli obiettivi di coesione sociale individuati in sede europea.

Il tema della coesione sociale appare essere un elemento centrale non solo al fine di arginare i rischi che discendono dall'accentuarsi delle diseguaglianze sociali all'interno dello spazio europeo, ma anche allo scopo di rilanciare una comune progettualità che restituisca un'effettiva centralità ai cittadini europei ed ai loro diritti.

⁴³ Così, T. MASTROBUONI, *Coronavirus, la Germania lancia una Manovra immediata da 156 miliardi: 50 sono per le Piccole imprese*, in *La Repubblica*, 23 marzo 2020; P. VALENTINO, *Coronavirus, il piano eccezionale di Merkel: 550 miliardi per le imprese*, in *Corriere della Sera*, 13 marzo 2020.