



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

FILIPPO CROCI

**SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI
DELL'UNIONE EUROPEA
E GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA**



G. Giappichelli Editore



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

Studi di diritto internazionale ed europeo

La Collana “Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale” dell’Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di studiosi che svolgono attività di studio e ricerca nel Dipartimento.

Essa comprende Studi di Diritto costituzionale, di Diritto amministrativo, di Diritto internazionale ed europeo, di Diritto processuale civile, di Diritto comparato, di Storia del diritto, di Politica economica.

La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review ad opera di revisori esterni.

FILIPPO CROCI

SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI
DELL'UNIONE EUROPEA
E *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2124-9

ISBN/EAN 978-88-921-9220-1 (ebook - pdf)



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Qui a peur de l'Europe?
Who's afraid of Europe?
Cattedra Jean Monnet
Prof. Massimo Condinanzi

Il volume è edito con il contributo del Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano, nonché nell'ambito e con il contributo della Cattedra Jean Monnet finanziata dalla Commissione europea dal titolo "Qui a peur de l'Europe?", n° 587344-EPP-1-2017-1-IT-EPPJMO-CHAIR.



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

L'Autore ringrazia la Fondazione Fratelli Confalonieri di Milano per il sostegno assicurato, tramite l'erogazione di una borsa di ricerca post-dottorale, durante la realizzazione del presente lavoro.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Ai miei genitori e a mio fratello Giorgio

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i>	XIII

CAPITOLO I

PROFILI GENERALI ED EVOLUZIONE DELLA SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

1. Premessa: cenni sulle differenti accezioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea	1
2. La solidarietà tra Stati membri: specificità e aspetti comuni in rapporto alle altre dimensioni della solidarietà nell'Unione europea	10
3. Le differenze (e le analogie) con le declinazioni del principio di solidarietà nel diritto internazionale	18
4. (<i>Segue</i>): e con il principio di reciprocità	23
5. L'evoluzione della solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento giuridico "comunitario"	29
5.1. I riferimenti iniziali: la dichiarazione Schuman ed i preamboli dei trattati CECA e CEE	29
5.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia	33
5.3. Il progressivo riconoscimento della solidarietà tra Stati membri nei trattati dell'Unione europea	44

CAPITOLO II

L'ATTUALE CONFIGURAZIONE DELLA SOLIDARIETÀ
INTERSTATALE NEI TRATTATI COSTITUTIVI
ED I SUOI RAPPORTI CON ALTRI PRINCIPI
FONDAMENTALI DELL'ORDINAMENTO
DELL'UNIONE EUROPEA

1. La pluralità di “declinazioni” della solidarietà tra Stati membri a seguito della riforma di Lisbona	51
1.1. La solidarietà quale valore	52
1.2. La solidarietà tra Stati membri quale obiettivo dell'Unione europea	57
1.3. La solidarietà tra Stati membri quale principio	62
2. L'operatività della solidarietà tra Stati membri nei settori in relazione ai quali è espressamente menzionata dai trattati (cenni)	67
2.1. L'azione esterna dell'Unione e la politica estera e di sicurezza comune (PESC)	68
2.2. La politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne	74
2.3. Le «misure adeguate alla situazione economica» e l'«assistenza finanziaria» di cui all'art. 122 TFUE (rinvio)	84
2.4. La politica dell'Unione nel settore dell'energia	85
2.5. La clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE	90
3. I rapporti tra il principio di solidarietà tra Stati membri ed altri principi fondamentali dell'Unione europea	93
3.1. Principio di solidarietà tra Stati membri e principio di leale cooperazione	94
3.2. Principio di solidarietà e principio di uguaglianza tra Stati membri: armonia o contraddizione?	101
4. La problematica individuazione dello <i>status</i> e della portata del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento dell'Unione: le classificazioni proposte in dottrina e il tentativo di enucleare il valore giuridico del principio	106

CAPITOLO III

I RAPPORTI TRA IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI E L'ASSETTO NORMATIVO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA PRIMA DELLA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA

1. La struttura “asimmetrica” dell’UEM e i suoi principi ispiratori (cenni)	117
2. La controversa natura delle competenze dell’Unione nel settore della politica economica: la rilevanza dell’autonomia degli Stati membri in tale ambito	132
3. La c.d. <i>no bail-out clause</i> di cui all’art. 125 TFUE: una previsione difficilmente conciliabile, almeno in apparenza, con il principio di solidarietà	138
4. Il ruolo del principio di solidarietà nei meccanismi previsti dall’art. 122 TFUE	144
5. (<i>Segue</i>): e nelle «disposizioni transitorie» dettate per gli «Stati membri con deroga» dagli artt. 143 e 144 TFUE	150
6. Brevi conclusioni provvisorie sul ruolo della solidarietà nell’ambito dell’UEM	153

CAPITOLO IV

IL RUOLO DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI NELL'AMBITO DEI MECCANISMI DI ASSISTENZA FINANZIARIA INTRODOTTI IN RISPOSTA ALLA CRISI

1. Cenni sulle principali misure adottate in risposta alla crisi	161
2. In particolare: i meccanismi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri dell’Unione	173
2.1. L’assistenza finanziaria agli Stati “non euro”	174
2.2. I primi interventi a vantaggio della Grecia	176
2.3. Il MESF e il FESF; l’art. 122, par. 2, TFUE quale base giuridica del regolamento istitutivo del MESF	179

	<i>pag.</i>
2.4. L'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità e la revisione del TFUE	188
2.5. Il dibattito sulla compatibilità dei meccanismi di assistenza finanziaria con la c.d. <i>no bail-out clause</i>	196
3. La sentenza <i>Pringle</i> della Corte di giustizia	207
4. (<i>Segue</i>): e il riferimento al principio di solidarietà tra Stati membri nella presa di posizione dell'avvocato generale Kokott	221
5. Il ricorso al c.d. metodo intergovernativo (o semi-intergovernativo) e i rapporti tra strumenti di diritto internazionale pattizio e ordinamento giuridico dell'Unione	227
6. La c.d. "costituzionalizzazione" del requisito della condizionalità: punto di equilibrio tra solidarietà e responsabilità o aperta contraddizione con il principio di solidarietà?	239
7. La crescente valorizzazione dell'obiettivo della stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme	244
8. Un primo bilancio sull'assistenza finanziaria agli Stati membri: affermazione o negazione del principio di solidarietà interstatale?	249

CAPITOLO V

L'ISTITUZIONE DELL'UNIONE BANCARIA E I TENTATIVI DI RIFORMA DELL'UEM ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI

1. Breve premessa	259
2. Le principali linee di riforma della <i>governance</i> economica europea tracciate a livello istituzionale a partire dal 2012	260
3. La progressiva realizzazione dell'Unione bancaria e le difficoltà di affermazione della solidarietà in tale contesto	265
4. I successivi sviluppi del percorso di riforma dell'UEM	278
5. (<i>Segue</i>): in particolare: il "pacchetto" di riforme proposte dalla Commissione il 6 dicembre 2017	285
6. La proposta di istituire un Fondo monetario europeo	291
7. (<i>Segue</i>): e il tentativo di riformare il MES attraverso una modifica del suo trattato istitutivo	299

pag.

8. Dalle proposte relative ad un bilancio “aggiuntivo” per l’eurozona allo “Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività” (BICC)	308
9. Conclusioni provvisorie sull’evoluzione della <i>governance</i> economica europea alla luce del principio di solidarietà tra Stati membri	320

CAPITOLO VI

LE RISPOSTE ALL’EMERGENZA DA COVID-19: NUOVE PROSPETTIVE PER IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ INTERSTATALE NELL’AMBITO DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA?

1. La diffusione del virus in Europa e le prime reazioni dell’Unione e dei suoi Stati membri	325
2. L’attivazione della c.d. <i>general escape clause</i> nell’ambito del Patto di stabilità e di crescita	335
3. La creazione del c.d. SURE	340
4. Una nuova modalità di ricorso al Meccanismo europeo di stabilità? Il c.d. “MES sanitario”	349
5. Il fondo per la ripresa (<i>Next Generation EU</i>): dalla proposta della Commissione alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020	356
6. Considerazioni d’insieme sulle principali risposte all’emergenza da Covid-19: un cambio di paradigma in relazione al principio di solidarietà tra Stati membri?	371
<i>Conclusioni</i>	378
<i>Bibliografia</i>	385
<i>Indice della giurisprudenza citata</i>	445

INTRODUZIONE

Nel contesto della crisi senza precedenti che l'Unione europea sta attraversando ormai da alcuni anni, l'idea di solidarietà, pur con diverse accezioni ed in contesti differenti, accomuna molte delle riflessioni dedicate al processo di integrazione europea ed alle sue tendenze evolutive.

La diffusa constatazione dell'inadeguatezza dell'Unione, dinanzi alle continue sfide che l'Europa di oggi si trova a dover fronteggiare, è sovente accompagnata da un richiamo a tale idea, a seconda dei casi, per invocare una più compiuta affermazione ovvero per evidenziare i rischi che essa comporta a fronte di un'opinione pubblica sempre più sensibile al rifiorire dei particolarismi nazionali.

Il presente lavoro si concentra sui profili giuridici della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea. In tale ordinamento, a ben vedere, la solidarietà assume una pluralità di declinazioni, rappresentando un principio strutturale del sistema, ma anche un valore ed un obiettivo dell'Unione europea. Inoltre, gli ambiti di applicazione della solidarietà "comunitaria" possono essere distinti sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo.

La trattazione che segue si propone, innanzitutto, di ricostruire e di approfondire i tratti essenziali della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea, con particolare riguardo, sul piano soggettivo, alla dimensione interstatale della stessa, comprensiva non soltanto dei rapporti tra Stati membri, ma anche tra Unione e Stati membri; in seguito, si prenderà in esame il ruolo concretamente svolto dalla solidarietà intesa nella predetta accezione, circoscrivendo l'analisi, dal punto di vista oggettivo, allo specifico settore della *governance* economica europea, al fine di valutare gli sviluppi che, dapprima in conseguenza della crisi economico-finanziaria e successivamente per effetto della diffusione del Covid-19 in Europa, hanno condotto ad una vera e propria trasformazione della strut-

tura dell'Unione economica e monetaria delineata a Maastricht (e confermata a Lisbona).

La delimitazione del campo di indagine nel senso appena visto si giustifica, per un verso, a causa delle notevoli differenze tra la dimensione interstatale e le altre dimensioni soggettive della solidarietà, quali, ad esempio, quella interindividuale o sociale, quella intergenerazionale, quella tra imprese o tra produttori: le rispettive caratteristiche, come le modalità operative ed il contesto di riferimento, risultano tanto diverse da rendere difficile una trattazione unitaria. Per altro verso, la scelta di studiare il ruolo della solidarietà in un settore ben preciso si giustifica, oltre che sulla scorta dell'ampiezza del tema già così delineato, anche in ragione del carattere essenzialmente "funzionale" della nozione di solidarietà¹, che può essere apprezzata al giusto soltanto tenendo conto del ruolo da essa svolto in concreto.

Nel primo capitolo, ci si soffermerà sui profili generali e sull'evoluzione della solidarietà tra Stati membri, nel tentativo di coglierne le peculiarità in rapporto alle altre dimensioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea.

L'indagine prenderà le mosse da una riflessione in merito agli aspetti salienti della solidarietà "comunitaria", in specie tra Stati membri, nonché alle differenze ed alle analogie con le declinazioni del principio di solidarietà nel diritto internazionale e con il principio di reciprocità.

Si procederà, quindi, ad un'analisi del percorso compiuto dalla solidarietà tra Stati membri nel corso degli anni; un percorso caratterizzato, come si vedrà, da un iniziale attivismo della Corte di giustizia, successivamente attestatosi su posizioni più prudenti, e da un progressivo riconoscimento della valenza della solidarietà interstatale nel testo dei trattati.

Nel secondo capitolo, si prenderà in esame l'attuale configurazione della solidarietà interstatale nei trattati costitutivi dell'Unione europea, con un approfondimento in merito ai suoi rapporti con altri principi fondamentali del sistema.

A tal fine, si passeranno in rassegna, sia pure sinteticamente, i vari set-

¹ Fa riferimento alla natura funzionale della solidarietà, tra gli altri, E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 965 ss., a p. 983.

tori rispetto ai quali la solidarietà ha trovato un – più o meno significativo, a seconda dei casi – riferimento espresso nelle disposizioni del diritto primario, per poi concentrare l'attenzione sui rapporti tra il principio in questione ed altri principi fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il principio di leale cooperazione ed il principio di uguaglianza tra Stati membri.

Infine, si trarranno alcune conclusioni con riguardo allo *status* ed alla portata del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento giuridico dell'Unione. A tal proposito, assumerà una rilevanza centrale – pur nella difficoltà di pervenire a soluzioni univoche, anche a causa dell'ambiguità di fondo che contrassegna il concetto stesso di solidarietà – la riflessione intorno al valore giuridico del principio, ciò che indubbiamente costituisce uno degli aspetti più problematici del tema oggetto del presente lavoro.

Nel terzo capitolo, si prenderà in esame l'assetto normativo dell'Unione economica e monetaria con riferimento alla fase antecedente all'insorgere della crisi economico-finanziaria e del debito sovrano, allo scopo di valutare il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri in tale contesto.

Benché gli interventi posti in essere nel corso degli ultimi anni abbiano in parte trasformato l'edificio costruito a Maastricht, lo studio di quest'ultimo – come risultante dalla riforma di Lisbona – si rivela imprescindibile per poter comprendere tale evoluzione. Ciò anche in considerazione del fatto che il titolo del trattato relativo alla politica economica e monetaria è stato sottoposto, come si vedrà, ad una sola, circoscritta modifica dall'inizio della crisi economico-finanziaria ad oggi, sebbene varie norme siano state oggetto, per certi versi, di una reinterpretazione.

Dopo avere richiamato la diffusa rappresentazione dell'UEM quale struttura sostanzialmente asimmetrica ed averne illustrato per sommi capi i principi ispiratori, si dedicherà un approfondimento alla controversa natura delle competenze dell'Unione nel settore della politica economica.

L'indagine si sposterà, quindi, sulle disposizioni del trattato maggiormente rilevanti ai fini del presente lavoro. Il punto di partenza, in tal senso, sarà costituito dall'art. 125 TFUE (c.d. *no bail-out clause*), che pare costituire uno degli ostacoli principali all'affermazione della solidarietà nel settore in esame, ponendo un generale divieto, in capo all'Unione ed

agli Stati membri, di farsi carico degli impegni finanziari assunti da uno Stato membro. Si vedrà, peraltro, come già lo stesso trattato preveda, al ricorrere di determinate circostanze, la possibilità di interventi in favore di Stati membri in difficoltà. Nonostante il rilievo primario dell'autonomia e della responsabilità di ciascuno Stato membro nella costruzione originaria dell'UEM, sarà dunque possibile individuare un ruolo, sia pure controverso, per il principio di solidarietà interstatale in tale contesto, anche prima degli sviluppi verificatisi nel corso della crisi economico-finanziaria.

Nel quarto capitolo, si approfondirà l'impatto delle misure adottate in risposta alla predetta crisi sull'evoluzione dello *status* del principio di solidarietà tra Stati membri nel quadro della *governance* economica europea. L'analisi si concentrerà, in particolare, sui meccanismi di assistenza finanziaria in favore degli Stati membri, in ragione del fatto che si tratta delle misure su cui si è incentrato il dibattito relativo alla solidarietà, soprattutto a seguito dell'istituzione di uno strumento di carattere permanente quale il Meccanismo europeo di stabilità (MES).

Si esaminerà, poi, l'interpretazione fatta propria dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* in merito alla compatibilità del MES con varie norme dei trattati e con taluni principi del diritto dell'Unione, rilevando come il significativo riferimento alla solidarietà tra Stati membri operato dall'avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione non sia stato ripreso dalla Corte, che ha preferito fondare la soluzione adottata sulla sola interpretazione delle norme e dei principi evocati dal giudice del rinvio.

L'evoluzione del ruolo del principio di solidarietà interstatale nell'ambito della *governance* economica europea sarà poi studiata attraverso il prisma costituito da alcuni dei profili centrali emersi, in tale settore, nel corso della crisi. Si tratta, in particolare: del ricorso a strumenti di diritto internazionale pattizio, con quella che è stata definita una "fuga" dal diritto dell'Unione, benché siano molti, come si vedrà, gli elementi di collegamento tra tali accordi ed i trattati dell'Unione europea; del requisito della condizionalità, che è stato oggetto di una vera e propria "costituzionalizzazione" ad opera tanto degli Stati membri, con la modifica dell'art. 136 TFUE, quanto della Corte di giustizia, con la citata sentenza *Pringle*; dell'emersione di un obiettivo nuovo, divenuto centrale, ossia la stabilità dell'area euro nel suo complesso.

Nel quinto capitolo, si analizzeranno, alla luce del principio di solidarietà tra Stati membri, le principali riforme della *governance* economica europea, partendo dall'Unione bancaria, per poi concentrare l'attenzione sulle proposte maggiormente rilevanti, tra quelle in discussione a livello istituzionale, dal punto di vista della solidarietà.

Infine, nel sesto capitolo si prenderanno in esame le misure adottate in risposta all'emergenza da Covid-19, al fine di valutare se tale evento dirompente, portando con sé una nuova crisi, abbia dato origine ad un "cambio di paradigma" con riguardo al ruolo della solidarietà interstatale nell'ambito della *governance* economica europea.

All'esito della ricerca, sarà possibile svolgere alcune riflessioni conclusive in merito alla solidarietà tra Stati membri nel settore in esame, con riferimento al ruolo da essa svolto sino ad oggi, nonché a quello ipotizzabile nel quadro (eventuale) del "completamento" dell'UEM mediante la concretizzazione delle numerose proposte di riforma avanzate negli ultimi anni.

In considerazione della rapida e continua evoluzione dei temi affrontati, si segnala che il volume è aggiornato al 1° settembre 2020.

CAPITOLO I

PROFILI GENERALI ED EVOLUZIONE DELLA SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Premessa: cenni sulle differenti accezioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea. – 2. La solidarietà tra Stati membri: specificità e aspetti comuni in rapporto alle altre dimensioni della solidarietà nell'Unione europea. – 3. Le differenze (e le analogie) con le declinazioni del principio di solidarietà nel diritto internazionale. – 4. (*Segue*): e con il principio di reciprocità. – 5. L'evoluzione della solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento giuridico “comunitario”. – 5.1. I riferimenti iniziali: la dichiarazione Schuman ed i preamboli dei trattati CECA e CEE. – 5.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia. – 5.3. Il progressivo riconoscimento della solidarietà tra Stati membri nei trattati dell'Unione europea.

1. *Premessa: cenni sulle differenti accezioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea.*

L'idea di solidarietà è caratterizzata da una pluralità di significati, riconducibile ad una lunga evoluzione storica e all'ampio novero di discipline nell'ambito delle quali essa ha assunto rilevanza¹. Come è stato effi-

¹ Tra i moltissimi contributi dedicati alla solidarietà in generale, cfr., senza alcuna pretesa di completezza, K. BAYERTZ (ed.), *Solidarity*, Dordrecht-Boston-London, 1999; S. STJERNØ, *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge, 2005; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, 2007; S. PAUGAM (sous la direction de), *Repenser la solidarité: l'apport des sciences sociales*, Paris, 2007; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014. Con particolare riguardo ai profili giuridici della solidarietà, cfr., ad esempio, J.-C. BEGUIN, P. CHARLOT, Y. LAIDIÉ (sous la direction de), *La solidarité en droit public*, Paris, 2005; M. HECQUARD-THÉRON (sous la direction de),

cacemente osservato, la solidarietà appartiene a quel genere di concetti «nei quali si riassume semioticamente [...] un intero processo» storico e che, pertanto, «si sottraggono alla definizione»². Si tratta, invero, di un termine i cui usi «mutano nel corso del tempo, subendo talvolta vere e proprie distorsioni»³.

Nata come istituto giuridico⁴ – segnatamente nel diritto romano, con il significato che ancora oggi essa riveste nel diritto civile delle obbligazioni⁵ –, la solidarietà ha successivamente compiuto un percorso attraver-

Solidarité(s). Perspectives juridiques, Toulouse, 2009; C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011; M. ROSS, Y. BORGMANN PREBIL, *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2011; A. SUPIOT (sous la direction de), *Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, 2015; A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU law: legal principle in the making*, Cheltenham, 2018; R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019.

² S. GHISU, *Breve introduzione alla storia critica delle idee*, Milano, 2012, p. 12, citato da G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7/2014, p. 2, che ricorda, altresì, l'affermazione di F.W. Nietzsche secondo cui «è definibile solo ciò che non ha storia» (cfr. F.W. NIETZSCHE, *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift*, 1ª ed., Leipzig, 1887). Curiosamente, la stessa affermazione di F.W. Nietzsche è menzionata, sempre con riferimento alla solidarietà, da P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 209 ss., a p. 212, nota 4. Cfr. inoltre J. CHEVALLIER, *Le résurgence du thème de la solidarité*, in CURAPP, *La solidarité, un sentiment républicain?*, Paris 1992, p. 202 (citato da F. COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo*, Torino, 2011, p. 39), ad avviso del quale la solidarietà costituisce una nozione «fuyante, rebelle à toute tentative de clarification intellectuelle».

³ Così M. RICCIARDI, *Solidarietà, contratto e giustizia*, in *Persona e mercato*, 2013, p. 135 ss., a p. 135.

⁴ Benché, come è stato notato, essa evochi «un concetto antico, un primigenio sentimento morale di empatia, coesenziale alla intrinseca socialità dell'uomo e, quindi, alla stessa idea di diritto e di ordine sociale e giuridico», concetto che trova espressione già nella *pietas* della cultura romana, nell'idea greca di *philia*, nonché nei concetti di *fraternitas* e di *caritas* cristiana; cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, p. 525 ss., spec. p. 527 s.

⁵ In tale contesto si inserisce, altresì, l'origine etimologica della solidarietà, che deriva da *solidus*, ossia duro, compatto, robusto, ma anche pieno, intero, come intera è la som-

so i secoli, passando per la Rivoluzione francese, durante la quale era associata alla nozione di *fraternité*, e diventando oggetto di ampie riflessioni di carattere filosofico, politico e sociologico a partire dalla seconda metà del XIX secolo⁶, sino ad assumere le vesti di principio giuridico⁷, ancorché in un senso diverso da quello originario. In particolare, è stato osservato che la solidarietà ha conquistato «un posto centrale nel costituzionalismo democratico europeo dopo la Seconda guerra mondiale»⁸, come testimoniano, ad esempio, i riferimenti contenuti nel preambolo della Costituzione francese del 1946⁹ e nell'art. 2 della Costituzione italiana¹⁰.

ma di denaro che il debitore in solido deve pagare al creditore (o che il creditore in solido ha il diritto di esigere dal debitore).

⁶ In proposito, cfr., ad esempio, M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, 1993; ID., *Solidarité*, in D. ALLAND, S. RIALS (sous la direction de), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, 2003, p. 1427 ss.; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, cit.; S. STJERNØ, *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, cit., che individua tre “tradizioni” dalle quali trae origine l'idea attuale di solidarietà: la teoria sociale classica, che nel corso del XIX ne ha esplorato le potenzialità, muovendo dal concetto di fraternità; la politica, a cominciare da Karl Marx; la religione, in particolare il cattolicesimo ed il protestantesimo. A tale ultimo riguardo, G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, cit., p. 4, ricorda come, per la Chiesa cattolica, la solidarietà sia una «virtù eminentemente cristiana», una «esigenza diretta della fraternità umana e cristiana» (cfr. il Catechismo della Chiesa cattolica, nn. 1948 e 1938).

⁷ Cfr. K.-P. SOMMERMANN, *Some Reflections on the Concept of Solidarity and its Transformation into a Legal Principle*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2014, p. 10 ss., spec. p. 13 ss.

⁸ Così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., a p. 526.

⁹ Dove si afferma, *inter alia*: «La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales». In argomento, cfr. M. BORGETTO, *Égalité, solidarité ... équité?*, in CURAPP, *Le Préambule de la constitution de 1946: antinomies juridiques et contradictions politiques*, 1996, p. 239 ss.

¹⁰ Ai sensi del quale: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Secondo A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/morelli.pdf>, p. 3, «[e]ssendosi eretta l'organizzazione democratica su basi egualitarie ed essendosi previ-

La natura intrinsecamente polisemica della solidarietà si riflette nella molteplicità, e soprattutto nella varietà, dei riferimenti a tale concetto nel lessico politico e giuridico contemporaneo¹¹. Può in ogni caso affermarsi che tra i significati principali della parola “solidarietà” vi è quello di rapporto di reciproco sostegno che collega i singoli componenti di una collettività, in ragione della loro appartenenza a una società e nella coscienza dei comuni interessi e delle comuni finalità. Inoltre, si ricollega al concetto di solidarietà l’idea di interdipendenza tra soggetti e, talvolta, la nozione di reciprocità.

Anche una così approssimativa definizione del concetto in questione consente di comprendere le ragioni dell’importanza del principio di solidarietà nel sistema dell’Unione europea – ossia dalla prospettiva che sarà adottata nell’ambito del presente lavoro – non soltanto con riferimento alle relazioni tra Stati membri, ma anche con riguardo ad altri rapporti intersoggettivi. Tale principio, in effetti, è oggi frequentemente invocato da coloro i quali ritengono necessario un “cambio di passo” del processo di integrazione europea¹²: in un momento di grave crisi, come quello che

sto l’impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il “pieno sviluppo della persona umana”, secondo l’evocativa formula impiegata nell’art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è [...] assunta a paradigma fondante la stessa unità dell’ordinamento». Tale A. sottolinea, inoltre, che il principio di solidarietà, dato il suo carattere pervasivo, «non si esaurisce nelle sole previsioni costituzionali relative ai doveri inderogabili (che pure ne rappresentano fondamentali declinazioni [...]), ma in una serie aperta di istituti giuridici e, in definitiva, in buona parte della trama ordinamentale dello Stato repubblicano» (*ibid.*). La Corte costituzionale italiana, in una pronuncia in tema di volontariato, ha riconosciuto la solidarietà quale principio «per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l’originaria connotazione dell’uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, dall’art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sent. n. 75/1992, punto 2 del *considerato in diritto*).

¹¹ Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 525, che parla di «centralità», e finanche di «pervasività», dell’uso di tale «parola-chiave».

¹² Cfr., tra i molti esempi, E. LETTA, *Europe’s Responsible Solidarity*, in Project Syndicate, 2013, disponibile all’indirizzo internet: www.project-syndicate.org/commentary/

l'Unione europea sta attraversando, non pare priva di rilevanza la circostanza che la solidarietà sia stata definita come ciò che trattiene un'entità dal disintegrarsi¹³.

Per quanto qui di interesse, diverse sono le accezioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea, anche a seguito di una significativa evoluzione del diritto primario, del diritto derivato e della giurisprudenza della Corte di giustizia ad essa relativa. In tal senso, è indubbio che la "solidarietà di fatto" indicata, nella celebre Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950¹⁴, quale presupposto ineludibile del processo di integrazione europea, sia oggi divenuta un principio fondamentale dell'Unione europea¹⁵, come testimoniano i numerosi riferimenti ad essa nei trattati istitutivi, in specie a seguito della riforma di Lisbona.

self-interest-and-solidarity-in-the-european-union-by-enrico-letta; J. ROSTOWSKI, *Europe Needs the Solidarity of Self-Interest*, in *Financial Times*, 2011, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ft.com/content/d7cbfa90-a800-11e0-afc2-00144feabdc0>; Council Document, Speech by Herman van Rompuy, President of the European Council, on the Occasion of the Departure of the President of the ECB, 19 October 2011, EUCO 101/11; nonché, in modo approfondito, S. MATTARELLA, *Intervento del Presidente della Repubblica all'apertura della conferenza "The State of the Union 2018, solidarietà in Europa"*, Badia Fiesolana, 10 maggio 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.quirinale.it/elementi/1340>.

¹³ Così D. HEYD, *Justice and Solidarity: The Contractarian Case against Global Justice*, in *Journal of Social Philosophy*, 2007, p. 112 ss., citato da M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2009, p. 239 ss., a p. 241.

¹⁴ Il riferimento è, in particolare, al seguente passaggio della Dichiarazione Schuman: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait». In proposito, v. *infra*, il par. 5.1 di questo capitolo.

¹⁵ In tali termini cfr. già Corte giust., 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1978:141, punto 15, dove la Corte rileva «un disconoscimento del principio della solidarietà comunitaria, che rientra tra i principi fondamentali della Comunità» (corsivo aggiunto). In dottrina, cfr., ad esempio, R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. 1. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 435 ss.; M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, in M. HECQUARD-THÉRON (sous la direction de), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, cit., p. 155 ss., spec. p. 157.

Ciò nonostante, anche prendendo in considerazione unicamente l'ordinamento giuridico dell'Unione europea, sono evidenti le difficoltà di "sistematizzazione" e di definizione della solidarietà, che appare non facilmente riconducibile ad una nozione unitaria e resta contrassegnata da una notevole ambiguità di fondo¹⁶.

In proposito, possono essere individuate diverse accezioni della solidarietà nell'ambito dell'Unione, con l'avvertenza che i confini tra le varie dimensioni del concetto sono spesso labili e mutevoli nel tempo, come emerge dalle differenti ricostruzioni proposte in dottrina¹⁷.

Una prima classificazione, particolarmente rilevante ai fini del presente lavoro, si concentra sull'ambito soggettivo di applicazione del principio di solidarietà, in funzione del quale è possibile distinguere tra: (i) solidarietà tra i popoli europei, avente carattere essenzialmente politico ed espressamente menzionata, per la prima volta, nel preambolo del trattato

¹⁶ È assai frequente, in dottrina, la constatazione della difficoltà di definire e di enucleare il concetto di solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tra i numerosi autori che si esprimono in tal senso, cfr., ad esempio, K. ABDEREMANE, *La solidarité: Un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, These de doctorat en droit public présentée et soutenue publiquement le 24 septembre 2010, spec. p. 20 ss.; J.-C. MASCLÉ, *Préface*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 1 ss.; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit.

¹⁷ Per un tentativo di categorizzazione della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea, cfr., tra i molti contributi, R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, cit.; M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit.; C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – Éléments pour une théorie*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 5 ss.; I. DOMURATH, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 459 ss.; A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 1 ss.; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit., *passim*; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, spec. p. 20 ss.; P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the wake of economic crises*, in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU law: legal principle in the making*, Cheltenham, 2018, p. 13 ss.

di Maastricht¹⁸; (ii) solidarietà tra Stati membri dell'Unione, affermata in più occasioni dalla Corte di giustizia (benché già rinvenibile, implicitamente, nella disposizione del trattato – l'art. 5 TCEE, poi art. 10 TCE – dedicata al principio di leale cooperazione¹⁹) e successivamente “codificata” in varie previsioni dei trattati²⁰; (iii) solidarietà tra generazioni, cui fa riferimento l'art. 3, par. 3, TUE, nel contesto degli obiettivi dell'Unione europea²¹; (iv) solidarietà interindividuale²² e/o tra Stati membri e cittadini di altri Stati membri²³, ossia la c.d. solidarietà socia-

¹⁸ In *GUCE*, C 191 del 29 luglio 1992, p. 1 ss. Rimasto invariato nella versione consolidata del trattato sull'Unione europea, attualmente vigente, il passaggio in questione del preambolo recita, in particolare: «DESIDERANDO intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni». La solidarietà tra i popoli è menzionata, altresì, all'art. 3, par. 5, TUE: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà [...]».

¹⁹ Sul punto cfr., per tutti, M. BLANQUET, *L'article 5 du traité C.E.E.: recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, 1994, spec. p. 225 ss.

²⁰ In merito all'evoluzione del principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea, v. *infra* il par. 5 di questo capitolo.

²¹ Cfr. il secondo comma dell'art. 3, par. 3, TUE, ai sensi del quale: «L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore» (corsivo aggiunto). In proposito, cfr., ad esempio, I. DOMURATH, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, cit., spec. p. 466 ss.

²² Alla “dimensione interindividuale” del principio di solidarietà si riferisce, ad esempio, F. COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo*, cit., p. 40 ss., che cita, in tale contesto, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Fennelly il 6 febbraio 1997, causa C-70/95, *Sodemare*, ECLI:EU:C:1997:55, par. 29, dove si afferma: «Il principio della solidarietà sociale comporta il fatto, intrinsecamente non commerciale, del sussidio a un gruppo sociale ad opera di un altro».

²³ Questa elaborazione del principio si ritrova in una serie di sentenze della Corte di giustizia in materia di libera circolazione delle persone: cfr., ad esempio, Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 44; Corte giust., 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169, punto 56; Corte giust., 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, ECLI:EU:C:2008:630, punto 48. Talvolta la Corte di giustizia si riferisce, direttamente, alla solidarietà tra cittadini di uno

le²⁴, alla quale è dedicato, tra l'altro, il titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; (v) solidarietà tra imprese o tra produttori²⁵;

Stato membro e cittadini di altri Stati membri. In merito a tali questioni, cfr., *ex multis*, S. GIUBBONI, *A Certain Degree of Solidarity? Free Movement of Persons and Access to Social Protection in the Case Law of the European Court of Justice*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, cit., p. 166 ss.

²⁴ La bibliografia relativa a tale dimensione della solidarietà nell'ambito dell'Unione europea è vastissima; senza alcuna pretesa di completezza, cfr. C. BARNARD, *EU Citizenship and the Principle of Solidarity*, in M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2005, p. 157 ss.; S. O'LEARY, *Solidarity and citizenship rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in G. DE BÚRCA (ed.), *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005, p. 39 ss.; M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *'Wish You Weren't Here...' New Models of Social Solidarity in the European Union*, *ivi*, p. 181 ss.; S. GIUBBONI, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in *European Law Journal*, 2007, p. 377 ss.; M. ROSS, *The struggle for EU citizenship: why solidarity matters*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 283 ss.; K. LENAERTS, *EU citizenship and the social solidarity link*, in M.-C. FOLETS, M. HILDEBRANDT, J. STEENBERGEN (eds.), *Liber amicorum René Foqué*, Bruxelles, 2011, p. 409 ss.; A. SILVEIRA, M. CANOTILHO, P. MADEIRA FROUFE (eds.), *Citizenship and Solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the Crisis, the State of the Art*, Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Wien, 2013; O. GERSTENBERG, *The justiciability of socio-economic rights, European solidarity, and the role of the Court of Justice of the EU*, in *Yearbook of European Law*, 2014, p. 245 ss.; E. GUILD, *Does European citizenship blur the borders of solidarity?*, in E. GUILD, C. GORTÁZAR ROTAECHE, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *The reconceptualization of European Union citizenship*, Leiden-Boston, 2014, p. 189 ss.; F. DE WITTE, *Justice in the EU: The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015; D. KOCHENOV, *Growing apart together: solidarity and citizenship in Europe*, in F. PENNING, G. VONK (eds.), *Research handbook on European social security law*, Cheltenham, 2015, p. 32 ss.; S.A. MANTU, P.E. MINDERHOUD, *EU citizenship and social solidarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 703 ss.; S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict: European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018.

²⁵ Alla quale fanno riferimento talune sentenze della Corte di giustizia. Cfr., con riguardo alla CECA, Corte giust., 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, *Valsabbia c. Commissione*, ECLI:EU:C:1980:81, punto 59, dove la Corte afferma: «La politica anticrisi nel settore siderurgico si impernia sul principio fondamentale della solidarietà tra le varie imprese, enunciato nel preambolo del Trattato CECA e concretato in particolare in vari articoli, come l'art. 3 (*prevalenza dell'interesse comune, che presuppone il dovere di solidarietà*), gli artt. 49 e segg. (sistema di

(vi) solidarietà tra l'Europa ed i paesi d'oltremare²⁶.

Un'altra distinzione – relativa, invece, all'ambito di applicazione, per così dire, oggettivo della solidarietà – può essere fatta con riferimento ai settori nei quali tale principio trova attuazione. Invero, pur dovendosi ritenere che la solidarietà costituisce un principio immanente al diritto dell'Unione europea²⁷, tanto da assumere carattere trasversale nelle politiche dell'Unione²⁸, resta assai difficile analizzarne le applicazioni concrete senza tenere conto delle specificità dei diversi ambiti nei quali esso viene in rilievo: l'eterogeneità delle competenze dell'Unione e la sua variabile ca-

finanziamento della Comunità fondato sul prelievo), l'art 55, n. 2 (sfruttamento comune dei risultati della ricerca in campo tecnico e sociale), l'art. 56 (aiuti per la riconversione e il riadattamento), l'art. 53 (instaurazione di apparati finanziari)» (corsivi aggiunti); per ulteriori riferimenti al principio di solidarietà cfr. *ivi*, punti 87 e 120. In ambito CEE (poi CE) cfr., ad esempio, Corte giust., 9 luglio 1985, causa 179/84, *Bozzetti c. Invernizzi*, ECLI:EU:C:1985:306, punto 32; Corte giust., 22 gennaio 1986, causa 250/84, *Eridania c. Cassa congruaglio zucchero*, ECLI:EU:C:1986:22, punti 17-20, spec. punto 20, dove la Corte cita il «principio della solidarietà dei produttori»; Corte giust., 20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1988:420, punto 24 ss., spec. punto 29; Corte giust., 24 gennaio 1991, causa C-27/90, *SITPA c. ONI-FLHOR*, ECLI:EU:C:1991:32, punto 20; Corte giust., 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, *Crispoltoni e a. c. Fattoria Autonoma Tabacchi e a.*, ECLI:EU:C:1994:364, punto 52; Corte giust., 29 ottobre 1998, causa C-375/96, *Zaninotto c. Ispettorato Centrale Repressione Frodi – Ufficio di Conegliano – Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali*, ECLI:EU:C:1998:517, punto 47; Corte giust., 14 maggio 2009, causa C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio e a.*, ECLI:EU:C:2009:304, punto 33. In merito a questa giurisprudenza cfr. E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit., spec. p. 977 ss.; PIER. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 99 ss., spec. p. 100 ss.

²⁶ Menzionata nel preambolo del TFUE (che riprende, con identica formulazione, il preambolo del trattato CEE): «NELL'INTENTO di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello statuto delle Nazioni Unite».

²⁷ In tali termini, in particolare, C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – Éléments pour une théorie*, cit., *passim*.

²⁸ Così, *ex multis*, S. DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 165 ss.; R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, cit., p. 477.

pacità di incidere nei numerosi contesti nei quali essa opera comportano evidenti problemi nell'individuazione di un ruolo unitario per la solidarietà "comunitaria", svincolato da qualsiasi rapporto con le circostanze concrete che connotano l'azione delle istituzioni e degli Stati membri in ciascun settore delle politiche dell'Unione. Ciò, peraltro, senza voler negare che il principio in questione abbia una sua autonomia ed un'identità propria²⁹, tali da renderlo suscettibile di informare l'intero ordinamento dell'Unione europea³⁰.

Così, per citare solo alcuni esempi (e rinviando al capitolo seguente, nel quale si prenderanno in esame, sia pure sinteticamente, i diversi ambiti in relazione ai quali la solidarietà è espressamente menzionata dai trattati³¹), il ruolo del principio in questione non può essere il medesimo con riguardo alla politica estera e di sicurezza comune, alla politica dell'Unione nel settore dell'energia, ovvero alle risposte agli attacchi terroristici ed alle calamità naturali.

Nei paragrafi che seguono, si prenderanno in esame i profili generali e l'evoluzione della solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea.

2. *La solidarietà tra Stati membri: specificità ed aspetti comuni in rapporto alle altre dimensioni della solidarietà nell'Unione europea.*

In via di prima approssimazione, può affermarsi che il principio di solidarietà tra Stati membri connota le relazioni che legano tali Stati nell'ambito dell'Unione: la scelta, da essi compiuta, di cedere una parte delle rispettive sovranità nazionali a vantaggio del livello sovranazionale com-

²⁹ K. ABDEREMANE, *La solidarité: Un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, p. 40.

³⁰ Nonché le condotte degli Stati membri: cfr., ad esempio, J. BOULOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1995, 5^a ed., p. 225, ad avviso del quale il principio di solidarietà «lie les États membres et [...] doit informer leur comportement, tant dans leurs rapports mutuels que dans le cadre des structures externes auxquelles ils peuvent appartenir».

³¹ V., in particolare, il par. 2 del capitolo II ed i relativi sottoparagrafi.

porta la creazione di ben precisi vincoli di appartenenza³².

La ricostruzione “tradizionale” del principio di solidarietà tra Stati membri pone l’accento proprio sull’accettazione, da parte di questi ultimi, delle predette limitazioni di sovranità, al fine di conseguire un obiettivo comune, di carattere economico e, in ultima analisi, politico³³. Per tale via, si afferma, gli Stati membri hanno acconsentito all’idea di istituire un ordinamento di carattere sovranazionale, da sviluppare attraverso lo strumento innovativo dell’integrazione, identificabile con il c.d. metodo “comunitario”, letta in contrapposizione con la nozione “classica” di cooperazione tra Stati, tipica del diritto internazionale.

Una siffatta descrizione dei rapporti tra Stati membri dell’Unione è certamente valida ancora oggi, benché gli sviluppi degli ultimi anni abbiano evidenziato, almeno in alcuni ambiti, un crescente ricorso, nel quadro di tali rapporti, a strumenti di diritto internazionale pattizio, il c.d. metodo intergovernativo essendo risultato, soprattutto nelle situazioni di emergenza, maggiormente efficace di quello “comunitario”³⁴.

La solidarietà tra Stati membri è strettamente connessa alla natura stessa dell’ordinamento giuridico dell’Unione. In particolare, può affermarsi che il principio in questione determina, in sostanza, la prevalenza dell’interesse comune³⁵ degli Stati membri – e, dunque, in definitiva, dell’interesse ge-

³² In relazione a tali vincoli cfr., *ex multis*, L. AZOULAI, *Appartenir à l’Union. Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre États membres*, in *Europe(s), Droit(s) européen(s). Une passion d’universitaire. Liber amicorum l’honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, 2014, p. 23 ss., il quale sottolinea, tra l’altro, che: «Le sens premier de l’intégration européenne est d’établir une forme spéciale de relations entre États».

³³ In tal senso cfr. P. PESCATORE, *Les Objectifs de la Communauté européenne comme principes d’interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch. Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*, t. II, Bruxelles, 1972, p. 325 ss., p. 361.

³⁴ Per una riflessione sul punto, v. *infra* il par. 5 del capitolo IV.

³⁵ Per uno studio relativo al concetto di “comune”, con particolare riguardo al diritto dell’Unione europea, cfr. P.-Y. MONJAL, *Au fondement du droit de l’Union européenne: recherches doctrinales sur le concept de “commun”*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 2007, p. 1291 ss.; E. CANNIZZARO, «Commun» et «communautaire» en droit ... communautaire (*Le point de vue d’un internationaliste*), in P.-Y. MONJAL, E. NEFRAMI (sous la direction de), *Le commun dans l’Union européenne*, Bruxelles, 2009, p. 97 ss.

nerale³⁶ dell'Unione – sulla sommatoria degli interessi nazionali e dei relativi particolarismi, tale “sacrificio” essendo giustificato dai benefici complessivi derivanti dalla partecipazione al progetto comune³⁷. Intesa in questo senso, la solidarietà tra Stati membri rappresenta, pertanto, una garanzia dell'efficacia della costruzione “europea”, come voluta dagli stessi Stati membri³⁸.

In proposito, con particolare riguardo all'ordinamento italiano ed ai suoi rapporti con l'ordinamento dell'Unione, può ritenersi, al di là delle

³⁶In merito alla nozione di interesse generale nell'ordinamento dell'Unione cfr., ad esempio, T. HAMONIAUX, *L'intérêt général et le juge communautaire*, Paris, 2001; C. BOUTAYEB, *Une recherche sur la place et les fonctions de l'intérêt général en droit communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2003, p. 587 ss.; D. SIMON, *L'intérêt général vu par les droits européens*, in B. MATHIEU, M. VERPEAUX, J. CLAUSADE, M. DE CHARASSE (sous la direction de), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Paris, 2007, p. 47 ss.

³⁷In tali termini si esprime P. PESCATORE, *International Law and Community Law – A comparative Analysis*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 167 ss., spec. p. 169 ss. Nello stesso senso, cfr., *ex multis*, D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, 1997, spec. p. 47; R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 295 ss., spec. p. 296. La definizione proposta riflette uno dei principali significati del principio di solidarietà in generale; cfr., ad esempio, A. SUPLOT, *Introduction*, in A. SUPLOT (sous la direction de), *Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, cit., p. 7 ss., spec. p. 15, che osserva: «Toutes les institutions qui reposent sur le principe de solidarité font [...] prévaloir l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel [...]». Si noti che anche nelle memorie di Jean Monnet vi è un significativo riferimento all'obiettivo, ravvisabile già agli albori del processo di integrazione europea, di superare la regola dell'unanimità «dans le cadre d'un système nouveau où la notion d'intérêt commun se substituerait, au profit de tous, à celle de l'intérêt national – en fait, de six intérêts nationaux distincts»; cfr. J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, p. 514 s.

³⁸Cfr. A.-M. OLIVA, *Solidarité et construction européenne*, in J.-C. BEGUIN, P. CHARLOT, Y. LAIDIE (sous la direction de), *La solidarité en droit public*, cit., p. 65 ss., spec. pp. 68 e 70. Cfr. altresì L. AZOULAI, *Appartenir à l'Union. Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre États membres*, cit., spec. p. 32 s., il quale mette in luce l'esistenza di una comunità che va al di là della sommatoria degli Stati che compongono l'Unione: «[à] côté de l'action unilatérale ou conjointe des États membres, au-dessus d'elle, se trouve une communauté d'intérêts et de solidarités dont il faut prendre soin [...]. Sans nier la puissance propre à chaque État, qui a toute légitimité à s'exprimer en dehors du cadre des traités, il s'agit de dire que cette puissance n'existe, en tout état de cause, que par rapport à un système global auquel elle est liée et qu'elle doit constamment avoir en vue».

diverse possibili interpretazioni della solidarietà, che un importante riferimento – ancorché implicito – a quest'ultima sia rinvenibile nell'art. 11 della Costituzione. Tale norma, come noto, costituisce il «sicuro fondamento» della rilevanza riconosciuta all'ordinamento dell'Unione ed alle sue fonti nell'ordinamento interno, secondo il tradizionale insegnamento della Corte costituzionale³⁹. Siffatta rilevanza, del tutto speciale rispetto a quella assunta dagli altri trattati internazionali, si giustifica, ai sensi dell'art. 11 Cost., in ragione del fatto che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». L'obiettivo costituito dall'assicurare *la pace e la giustizia fra le Nazioni* deve essere interpretato quale espressione, tra l'altro, di finalità di tipo solidaristico⁴⁰.

³⁹ Cfr., per tutte, Corte cost., sent. n. 227/2010, *M.K.P.*, punto 7 del *considerato in diritto*, nonché la giurisprudenza costituzionale ivi citata. Sotto questo profilo, come è noto, la modifica dell'art. 117 Cost., introdotta nel contesto della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, non ha affatto reso superfluo l'art. 11 Cost., che, al contrario, rimane il sicuro fondamento del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione: cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. n. 284/2007; Corte cost., sent. n. 129/2006.

⁴⁰ In tal senso cfr. Corte cost., sent. n. 232/1975, *ICIC*, spec. punto 8 del *considerato in diritto*, ove si legge che l'Italia ha aderito alla (allora) Comunità «consentendo, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità richieste per la sua istituzione e per il conseguimento dei suoi fini di integrazione, *solidarietà* e comune sviluppo economico e sociale degli Stati europei, e quindi anche di pace e giustizia fra le Nazioni» (corsivo aggiunto). In dottrina cfr., ad esempio, A. CASSESE, *Commento all'art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. I, Principi fondamentali (Art. 1-12), Bologna, 1975, p. 565 ss., spec. p. 579 ss., ad avviso del quale la seconda proposizione dell'art. 11 Cost. è giustificata dagli stessi motivi che sono alla base della prima proposizione del medesimo articolo, relativa al ripudio della guerra: «affermare l'esigenza della cooperazione pacifica tra Stati e in particolare dell'instaurazione di un assetto internazionale a carattere democratico». L'A. prosegue rilevando: «Anch'essa è dunque espressione, e proiezione sul piano dei rapporti interstatuali, delle istanze del *pacifismo*, del *solidarismo* e dell'*egualitarismo*. Solo che, mentre nella prima proposizione dell'art. in esame tali istanze sono espresse in termini *negativi*, attraverso il divieto di operare in senso contrario ad esse, nella seconda proposizione esse sono poste in termini *positivi*, mediante l'enunciazione di linee di azione programmatica volte a realizzare fattivamente quei postulati». Cfr. inoltre *ivi*, p. 583, ove si afferma che dal contesto e dallo spirito generale delle norme costituzionali «internazionalistiche» si desume che

In tal senso, la solidarietà si ricollega, dunque, al fondamento stesso del trattamento peculiare di cui gode il diritto dell'Unione europea nel sistema costituzionale italiano. Se così è, allora eventuali sviluppi del sistema dell'Unione in senso contrario al principio di solidarietà, quale espressione delle finalità menzionate dall'art. 11 Cost., potrebbero non godere più della "copertura" garantita, nell'ordinamento italiano, da tale norma costituzionale⁴¹.

Anche nell'ambito del sistema "comunitario" la solidarietà riveste un ruolo fondante e strutturale. Invero, la Corte di giustizia ha affermato, già nel 1969, riferendosi agli obblighi previsti dai trattati in capo agli Stati membri, che «[l]a solidarietà [...] sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso»⁴².

Considerazioni di tal fatta, ribadite in varie pronunce successive⁴³, mostrano la centralità della solidarietà tra Stati membri, intesa, in particolare, ma non solo, quale limite alla violazione unilaterale di obblighi comunemente assunti da parte degli Stati⁴⁴.

«l'istanza pacifista e solidaristica è stata considerata dal costituente assai importante e preminente: tanto da far ritenere che egli abbia voluto che il fine di realizzare la pace e la giustizia venga realizzato in ogni modo, e in tutte le forme possibili». Più di recente, cfr., ad esempio, L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, spec. p. 9, la quale osserva che «[l]a Costituzione repubblicana [...] considera la solidarietà e la giustizia fra le Nazioni come condizioni indispensabili per fondare la pace in una nuova convivenza fra i popoli» ed aggiunge: «[l]'art. 11 non giustifica limitazioni necessarie a raggiungere *qualunque fine* dell'organizzazione internazionale, ma soltanto limitazioni necessarie *alla pace e la giustizia* fra i popoli».

⁴¹ Nello stesso senso cfr., ad esempio, S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Napoli, 2018, spec. p. 122 ss., la quale ritiene che, in un simile scenario, in caso di inerzia della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte costituzionale potrebbe ricorrere all'"arma" dei controlimiti, da intendersi non solo in senso "difensivo", «ma anche *attivo, estensivo e propositivo*, mediante l'instaurazione di una sorta di "controllo esterno di solidarietà"».

⁴² Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1969:68, punto 16/17.

⁴³ Per una rassegna delle pronunce rilevanti della Corte di giustizia e del Tribunale, v. *infra*, il par. 5.2 di questo capitolo.

⁴⁴ È altresì vero, peraltro, che, in diverse sentenze, la Corte di giustizia ha affermato la regola secondo cui gli Stati membri non possono agire unilateralmente per ovviare al-

Se è vero che, come è stato autorevolmente osservato, «l'idée de solidarité dérive déjà de l'appellation même de "communauté"»⁴⁵, la Corte di giustizia, attraverso la giurisprudenza inaugurata con la pronuncia appena vista, sembra aver voluto configurare la solidarietà tra Stati membri quale "principio ordinante" nell'ambito delle relazioni tra tali Stati.

Invero, nell'ordinamento dell'Unione, la solidarietà – e, segnatamente, la solidarietà tra Stati membri – non rappresenta soltanto una mera nozione giuridica, ma costituisce un vero e proprio principio del diritto

l'eventuale trasgressione, da parte di altri Stati membri, di norme del diritto comunitario, *senza fare riferimento al principio di solidarietà interstatale*. Cfr., ad esempio, Corte giust., 22 ottobre 2002, causa C-241/01, *National Farmers' Union*, ECLI:EU:C:2002:604, punti 49-50: «La Corte ha inoltre statuito che, anche se una direttiva non prevede una procedura comunitaria di controllo dell'osservanza delle sue disposizioni né sanzioni in caso di violazione delle stesse, uno Stato membro non può permettersi di adottare unilateralmente provvedimenti correttivi o di difesa, destinati ad ovviare all'eventuale trasgressione, da parte di un altro Stato membro, delle norme di diritto comunitario [...]. Occorre infatti sottolineare che, nella comunità di diritto costituita dalla Comunità europea, uno Stato membro è tenuto a rispettare le disposizioni del Trattato e, in particolare, ad agire nel quadro delle procedure previste da esso e dalla normativa applicabile». Nello stesso senso, in precedenza, cfr. Corte giust., 13 novembre 1964, cause riunite 90/63 e 91/63, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, ECLI:EU:C:1964:80, spec. p. 1213; Corte giust., 25 settembre 1979, causa 232/78, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1979:215, punto 9; Corte giust., 23 maggio 1996, causa C-5/94, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland)*, ECLI:EU:C:1996:205, punti 19-20.

⁴⁵ Cfr. V. CONSTANTINESCO, *Commentaire de l'article 2 du traité sur l'Union européenne*, in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON (sous la direction de), *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 93. Per una critica rispetto a tale approccio, ritenuto assai fragile poiché troppo deduttivo e, ormai, collegato ad una denominazione "scomparsa" dai trattati (*rectius*, sostituita, come è noto, dall'espressione "Unione"), cfr. P.-Y. MONJAL, *La fonction juridique suspensive du principe de solidarité*, in *Revue du Droit de l'Union européenne* 2013, p. 7 ss., a p. 14. Per alcune considerazioni sulla perdurante attualità della nozione di "comunità" con riferimento all'Unione europea, cfr. M. BLANQUET, *L'Union européenne est-elle une Communauté? Est-elle une communauté?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 507 ss. Si noti, peraltro, che la nozione di "comunità" non è una prerogativa del (solo) diritto comunitario, facendo altresì parte del "patrimonio concettuale" del diritto internazionale: sul punto, cfr., ad esempio, E. CANNIZZARO, «Commun» et «communautaire» en droit ... communautaire (*Le point de vue d'un internationaliste*), cit., spec. p. 98 ss.

dell'Unione⁴⁶ come chiarito a più riprese dalla Corte di giustizia⁴⁷.

L'impostazione fatta propria dalla Corte con riferimento a tale principio si ricollega al carattere del tutto peculiare della costruzione comunitaria, nel panorama delle organizzazioni internazionali, come affermato dalla stessa Corte sin dalla celebre sentenza *Van Gend en Loos*⁴⁸. A questo riguardo, si è ritenuto⁴⁹ che la solidarietà costituisca la pietra angolare di tale costruzione, suscettibile di giustificare le caratteristiche del diritto che Pierre Pescatore ha definito *droit de l'intégration*⁵⁰. In effetti, proprio Pierre Pescatore è stato uno dei primi autori ad interessarsi al tema della solidarietà nell'ambito del diritto (all'epoca) comunitario, in particolare in un contributo⁵¹ nel quale, prendendo le mosse dalla natura fortemente teleologica dei trattati istitutivi – nonché, di conseguenza, del metodo interpretativo applicato dalla Corte di giustizia,

⁴⁶ Secondo la definizione di D. SIMON, *Les principes en droit communautaire*, in S. CAUDAL (sous la direction de), *Les principes en droit*, Paris, 2008, p. 287 ss., spec. p. 294, i principi del diritto dell'Unione europea costituirebbero «la loi de composition interne de l'ensemble juridique constitué par le droit de l'Union». Cfr. K. ABDEREMANE, *La solidarité: Un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, cit., p. 40 s. Per un'analisi più approfondita della solidarietà tra Stati membri quale principio del diritto dell'Unione europea, v. *infra*, il par. 1.3 del capitolo II.

⁴⁷ Cfr., ad esempio, Corte giust., 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, cit., punto 15, dove la Corte ha fatto riferimento al «principio della solidarietà comunitaria, che rientra tra i principi fondamentali della Comunità».

⁴⁸ Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26/62, *ECLI:EU:C:1963:1*, spec. p. 23: «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini».

⁴⁹ Cfr., in particolare, K. ABDEREMANE, *La solidarité: Un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, cit., p. 17.

⁵⁰ Cfr. P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration: l'émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Leiden, 1972.

⁵¹ P. PESCATORE, *Les Objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch. Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*, t. II, Bruxelles, 1972, p. 325 ss.

ritenuto particolarmente appropriato alle caratteristiche di tali trattati⁵² – rilevava il progressivo riconoscimento della solidarietà nella giurisprudenza comunitaria, sottolineando peraltro come le sue manifestazioni fossero meno evidenti rispetto a quelle di altri principi⁵³. Già da tali considerazioni si evince uno dei tratti salienti del principio di solidarietà tra Stati membri⁵⁴, che emergerà a più riprese nel corso del presente lavoro, ossia la discrasia – molto spesso ravvisabile – tra l’affermazione a livello astratto della centralità di tale principio e la sua effettiva incidenza in concreto.

È stato posto in rilievo, a tal proposito, che l’obiettivo di dare attuazione al principio di solidarietà presuppone che le istituzioni dell’Unione siano capaci di svolgere un ruolo trainante⁵⁵, agevolando gli Stati membri nella ricerca di una sintesi positiva tra i rispettivi interessi, sovente confliggenti o, comunque, non del tutto coincidenti.

Del resto, le stesse ricostruzioni “tradizionali” della solidarietà tra Stati membri sottolineano l’importanza della creazione, nel sistema delle Comunità europee, di istituzioni dotate di ampi poteri, maggiormente indipendenti rispetto a quelle, di carattere prettamente intergovernativo, previste nell’ambito di altre organizzazioni internazionali⁵⁶.

Prima di procedere all’analisi dei vari aspetti della dimensione istituzionale del principio di solidarietà tra Stati membri, pare opportuno segnalare la difficoltà, che emergerà a più riprese nel corso del presente capitolo, di delimitare con precisione l’ambito soggettivo di applicazione

⁵² *Ivi*, p. 328.

⁵³ In particolare: l’uguaglianza, la libertà e l’unità. Cfr. P. PESCATORE, *Les Objectifs de la Communauté européenne comme principes d’interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, cit., p. 347 ss.

⁵⁴ Il ragionamento svolto nel testo, peraltro, sembra applicabile anche alle altre dimensioni della solidarietà nell’ordinamento dell’Unione europea.

⁵⁵ L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell’Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche – L’avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques*, Atti del XIX Convegno annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 361 ss., spec. p. 403.

⁵⁶ P. PESCATORE, *International Law and Community Law – A comparative Analysis*, cit., spec. p. 170 s.

del principio: non è sempre chiaro, in altri termini, se la solidarietà menzionata dalla Corte di giustizia e/o rinvenibile nelle disposizioni del diritto dell'Unione debba essere intesa (solo) nella sua dimensione interstatale, ovvero anche (o soltanto) secondo accezioni differenti, comprensive di altre dimensioni del principio. Nel prosieguo del presente lavoro, si cercherà, per quanto possibile, di mettere in luce tali ambiguità, ove ciò sembrerà necessario.

3. *Le differenze (e le analogie) con le declinazioni del principio di solidarietà nel diritto internazionale.*

Almeno ad avviso di alcuni autori, il principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea costituirebbe uno degli elementi che segnano la specialità e l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione nell'ambito della comunità internazionale⁵⁷.

Peraltro, anche nell'ordinamento internazionale si rinviene un principio di solidarietà interstatale, che addirittura potrebbe essere ritenuto, secondo parte della dottrina, un *principio strutturale* del diritto internazionale⁵⁸.

A tale riguardo, pare opportuno domandarsi se, ed in che misura, il principio di solidarietà interstatale nell'Unione europea costituisca una mera replica di quello proprio del diritto internazionale o, al contrario, esso se ne differenzi.

Occorre subito rilevare che l'individuazione dei “confini” del principio di solidarietà nel diritto internazionale incontra difficoltà ben mag-

⁵⁷ Cfr., ad esempio, *ivi*, p. 169: «Because of [the] absence of solidarity international law is fundamentally a law of conflicts, equilibrium and co-ordination. In the areas where it has had most success it is a law of inter-State co-operation. Community Law is more than that; it is a law of solidarity and integration».

⁵⁸ In tal senso, cfr. R. WOLFRUM, *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, in P.-M. DUPUY et al. (eds.), *Common values in international law. Essays in honour of Christian Tomuschat*, Kehl, 2006, p. 1087 ss. Cfr. inoltre K. WELLENS, *Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations*, in R.S.J. MACDONALD, D.M. JOHNSTON (eds.), *Towards World Constitutionalism*, Leiden, 2005, p. 775 ss., spec. p. 802 ss., che qualifica tale principio come “costituzionale”.

giori rispetto a quanto avvenga (già) nel diritto dell'Unione europea: si osserva, in proposito, che i riferimenti alla solidarietà contenuti in documenti e strumenti di diritto internazionale sono pochi⁵⁹ e che sovente tale nozione è utilizzata senza che ne sia data alcuna definizione⁶⁰. Né la dottrina offre numerosi contributi in argomento⁶¹, benché vi siano alcune eccezioni⁶². È stato affermato, in ogni caso, che l'essenza del concetto di solidarietà nel diritto internazionale consiste nel fatto che «it links the factual and legal interdependence of states»⁶³.

Tra i riferimenti più significativi alla solidarietà nella prassi del diritto internazionale, possono citarsi due risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la n. 56/151 del 19 dicembre 2001 e la n. 57/213 del 18 dicembre 2002, entrambe intitolate «Promotion of a Democratic and Equitable International Order», le quali statuiscano che la solidarietà costituisce:

⁵⁹ Tra i rari esempi di riferimenti alla solidarietà nel diritto internazionale pattizio, cfr. la Convenzione per Combattere la Desertificazione in quei Paesi che soffrono di Gravi Siccità, particolarmente in Africa (o Convenzione contro la desertificazione), il cui art. 3 («Principles») recita, alla lett. b): «the Parties should, *in a spirit of international solidarity and partnership*, improve cooperation and coordination at subregional, regional and international levels, and better focus financial, human, organizational and technical resources where they are needed» (corsivo aggiunto).

⁶⁰ Cfr. D. CAMPANELLI, *Solidarity, Principle of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, punto 5.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Cfr., ad esempio, oltre ai contributi citati *supra* alle note 58 e 60, R.S.J. MACDONALD, *Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law*, in *Pace International Law Review*, 1996, p. 259 ss.; C. TOMUSCHAT, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, in *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, t. 281, 1999, p. 9 ss., spec. cap. VII; R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010; M. BOURICHE, *Les instruments de solidarité en droit international public*, Paris, 2012; M.T. KOTZUR, K. SCHMALENBACH, *Solidarity Among Nations*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2014, p. 68 ss. In precedenza, cfr. già G. SCHELLE, *Précis de droit des gens – Principes et systématique*, 2 voll., Paris, 1932 e 1934.

⁶³ Così M. FITZMAURICE, *International Protection of the Environment*, in *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, t. 293, 2001, p. 13 ss., a p. 441.

«a fundamental value, by virtue of which global challenges must be managed in a way that distributes costs and burdens fairly, in accordance with basic principles of equity and social justice, and ensures that those who suffer or [who] benefit the least receive help from those who benefit the most»⁶⁴.

Si tratta, come è evidente, di una nozione assai lata di solidarietà, intesa come valore, piuttosto che quale principio. In tal senso, si è osservato che «the principle of solidarity reflects the transformation of international law into a value based international legal order»⁶⁵.

Peraltro, come anticipato, parte della dottrina afferma, da tempo, che la solidarietà è divenuta, sia pure attraverso un'evoluzione lenta e difficoltosa, un vero e proprio principio del diritto internazionale, suscettibile di creare, modificare o confermare diritti ed obblighi⁶⁶. Sotto questo profilo, sarebbe possibile distinguere un'accezione *positiva* del principio – consistente, appunto, nella capacità di dare origine a diritti e ad obblighi comuni – da un'accezione *negativa* dello stesso, identificabile nelle situazioni in cui esso si rivela strumentale alle azioni dirette a contrastare pericoli o eventi che minaccino la comunità internazionale o parti di essa⁶⁷.

Appare significativo il fatto che la nozione di solidarietà, nella dottrina internazionalistica, sia frequentemente messa in relazione con il concetto di comunità internazionale⁶⁸ e con la presa in considerazione, da parte

⁶⁴ Cfr. le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 56/151 del 19 dicembre 2001 e n. 57/213 del 18 dicembre 2002, rispettivamente al par. 3, lett. f) ed al par. 4, lett. f).

⁶⁵ R. WOLFRUM, *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, cit., p. 1087.

⁶⁶ In tal senso cfr., ad esempio, M. VIRALLY, *Le rôle des "principes" dans le développement du droit international*, in *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Faculté de Droit de l'Université de Genève, 1968, p. 531 ss., spec. p. 532 e p. 534 s.

⁶⁷ Cfr. K. WELLENS, *Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations*, cit., p. 777. Nello stesso senso cfr. M.T. KOTZUR, K. SCHMALENBACH, *Solidarity Among Nations*, cit., spec. p. 89 s.

⁶⁸ Similmente a quanto avviene rispetto all'ordinamento sovranazionale, in riferimento al quale si sottolinea il legame tra la solidarietà e la nozione stessa di "Comunità europea": v. *supra*, nota 45. Non è possibile, in questa sede, dare conto dell'ampio dibattito dottrinale in merito al concetto di "comunità internazionale": tra i molti contri-

degli Stati, non soltanto del proprio interesse nazionale, bensì anche degli interessi di altri Stati o degli interessi della comunità internazionale nel suo complesso⁶⁹.

Così inteso, il principio di solidarietà interstatale sembra presentare, nel diritto internazionale, caratteristiche simili a quelle che connotano tale principio nell'ambito del diritto dell'Unione europea, almeno in linea generale. Un elemento di distinzione potrebbe essere individuato nel fatto che il principio in questione, secondo un'opinione diffusa tra coloro che lo hanno preso in esame, viene in rilievo soltanto in alcuni ambiti del diritto internazionale⁷⁰, quali, ad esempio, il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite⁷¹, il diritto internazionale umanitario⁷², la coope-

buti in proposito, cfr., ad esempio, S. VILLALPANDO, *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, Paris, 2005; P.-M. DUPUY, *La communauté internationale. Une fiction?*, in O. CORTEN, J. SALMON (eds.), *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, p. 373 ss.; R. BUCHAN, *A Clash of Normatives: International Society and International Community*, in *International Community Law Review*, 2008, p. 3 ss.

⁶⁹ Così, tra gli altri, R. WOLFRUM, *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, cit., spec. p. 1087 s. In argomento cfr., inoltre, i contributi raccolti in J.-M. COICAUD, N.J. WHEELER (eds.), *National interest and international solidarity: Particular and universal ethics in international life*, Tokio-New York-Paris, 2008.

⁷⁰ Con particolare riguardo al ruolo del principio nell'ambito del diritto internazionale umanitario e dello sviluppo sostenibile, cfr. D. CAMPANELLI, *Solidarity, Principle of*, cit., spec. p. 4 s. *Amplius*, in relazione agli ambiti indicati nel testo, cfr. K. WELLENS, *Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations*, cit., p. 778 ss.; R. WOLFRUM, *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, cit., p. 1090 ss.; K. WELLENS, *Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections*, in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, cit., p. 3 ss., spec. p. 14 ss.

⁷¹ Cfr. H. NEUHOLD, *Common Security: The Litmus Test of International Solidarity*, in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, cit., p. 193 ss., spec. p. 196 ss.; K. WELLENS, *Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations*, cit., spec. p. 778 ss.

⁷² Cfr., ad esempio, L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?*, in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, cit., p. 93 ss.

razione allo sviluppo⁷³, il diritto internazionale dell'ambiente⁷⁴. Il principio, quindi, nella sua dimensione "internazionale", troverebbe applicazione soltanto in modo "frammentario", con differenti modalità e con intensità variabile a seconda dei contesti⁷⁵. Stando a tali ricostruzioni, la differenza sostanziale tra lo *status* del principio di solidarietà interstatale nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea parrebbe risiedere non tanto nelle caratteristiche intrinseche del principio stesso, quanto piuttosto nella diversità strutturale tra i due differenti ambiti in questione.

In altri termini, il principio si applicherebbe agli Stati membri dell'Unione europea con un maggiore grado di "normatività", in ragione del carattere peculiare, e particolarmente avanzato, dell'integrazione europea, rispetto al modello classico della cooperazione tra Stati⁷⁶. Inoltre, il carat-

⁷³ Cfr. P. DANN, *Solidarity and the Law of Development Cooperation*, in WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, cit., p. 55 ss.; M.T. KOTZUR, K. SCHMALENBACH, *Solidarity Among Nations*, cit., spec. p. 80 ss.

⁷⁴ Cfr. R.S.J. MACDONALD, *Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law*, cit., p. 282 ss.

⁷⁵ Parte della dottrina, peraltro, ritiene che, una volta applicato in un settore del diritto internazionale, esso potrebbe facilmente trovare applicazione in un numero crescente di altri ambiti: cfr. K. WELLENS, *Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations*, cit., p. 778, che richiama, in proposito, M. VIRALLY, *Le rôle des "principes" dans le développement du droit international*, cit., p. 542.

⁷⁶ Sul punto, v. *supra* i parr. 2 e 3 di questo capitolo. Per una serie di critiche all'idea – sostenuta, in sostanza, da K. WELLENS, *Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections*, cit. – secondo cui il principio di solidarietà avrebbe (già) una portata "normativa" nell'ambito del diritto internazionale, cfr. le diverse opinioni espresse in *Discussion Following the Presentation by Karel Wellens* in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, cit., p. 39 ss. Cfr., inoltre, D. CAMPANELLI, *Solidarity, Principle of*, cit., spec. p. 5, ad avviso del quale: «It would be hardly sustainable that solidarity is today a fully acknowledged legal principle governing international law and from which it would be possible to draw a clear set of duties and obligations for international subjects». Ulteriori critiche e riflessioni in merito alla nozione di solidarietà nel diritto internazionale sono svolte, ad esempio, da P. DANN, *Solidarity and the Law of Development Cooperation*, cit., spec. p. 58 ss. e da R.S.J. MACDONALD, *Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law*, cit., che osserva (a p. 301): «In some federal states, and in some regions of the world, the theory and practice of solidarity have already reached impressive levels. I am not suggesting that solidarity has achieved this stage of development as a principle of

tere sovranazionale dell'Unione europea giustificerebbe – costituendone il fondamento – un'applicazione del principio in parola non soltanto nelle relazioni di carattere “orizzontale” tra Stati membri, ma anche nei rapporti tra questi ultimi e l'Unione stessa⁷⁷.

Non essendo possibile approfondire ulteriormente, in questa sede, l'analisi della solidarietà nell'ambito del diritto internazionale, resta da verificare, in ogni caso, se le reali caratteristiche del principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione conducano a confermare l'ipotesi ricostruttiva appena vista, o se, invece, la solidarietà interstatale si riveli sostanzialmente affetta, anche nell'ordinamento “comunitario”, da limiti analoghi a quelli evidenziati con riguardo al diritto internazionale.

4. (Segue) *e con il principio di reciprocità.*

In stretta correlazione con quanto appena visto in riferimento al diritto internazionale, si pone la questione dei rapporti tra il principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea ed il principio di reciprocità.

Giova premettere che l'idea di reciprocità è spesso accostata alla nozione di solidarietà, da taluni ritenuta concepibile soltanto in situazioni caratterizzate da rapporti almeno parzialmente reciproci, poiché, altrimenti, sarebbe più opportuno discorrere di *carità*, nel senso di condotta del tutto disinteressata ed altruistica⁷⁸; la solidarietà, invece, sarebbe ani-

universal international law. Relatively speaking, solidarity will not for some time reach the level represented by the transfer payments and constitutional norms in the Federal Republic of Germany, the EC, and several other federal states. If current practice is any indication, however, one must conclude that the principle of solidarity can and does operate within the framework of international law and that its importance is growing» (corsivo aggiunto).

⁷⁷ Su tali aspetti si tornerà *infra*, nei parr. 2.5 e 3.1 del capitolo II.

⁷⁸ In merito alla distinzione tra solidarietà e carità cfr., ad esempio, H. TRISTRAM ENGELHARDT JR., *Solidarity: Post-Modern Perspectives*, in K. BAYERTZ (ed.), *Solidarity*, cit., p. 293 ss., spec. p. 295, ad avviso del quale la carità, a differenza della solidarietà, «implies the dependence of the weak and poor upon the powerful and rich». Cfr. inoltre A. SUPLOT, *Introduction*, cit., p. 11: «À la différence de la charité [...], la solidarité ne divise pas le monde entre ceux qui donnent sans recevoir et ceux qui reçoivent sans

mata – proprio in forza di una certa interdipendenza tra le diverse posizioni dei soggetti implicati – anche, e forse soprattutto, da un grado più o meno evidente di interesse individuale, da intendersi come tale ovvero, talvolta, come ricompreso nell'interesse comune, o generale, di una data comunità.

È noto, inoltre, che nel diritto internazionale il principio di reciprocità svolge un ruolo di primario rilievo, caratterizzando in modo significativo le relazioni tra Stati⁷⁹. A tal proposito, si è osservato che nell'affermazione del principio in questione possono essere identificate tre tappe fondamentali⁸⁰. In primo luogo, tale principio viene in rilievo con riguardo alla creazione di obblighi, costituendo la base, la giustificazione stessa dei rapporti giuridici intersoggettivi⁸¹. Secondariamente, esso si atteggia quale condizione relativa all'esecuzione di obblighi, consentendo alle parti di un accordo di modulare, nel tempo e nello spazio, la portata degli obblighi medesimi⁸². Infine, il principio di reciprocità trova applicazione nel contesto delle sanzioni che assistono gli obblighi internazionali, autorizzando uno Stato a non adempiere un obbligo derivante da un trattato in ragione del fatto che un altro Stato parte di quel trattato non abbia adempiuto quello stesso obbligo⁸³.

Tra i molti esempi di quest'ultima declinazione del principio di reciprocità, si possono citare l'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto

donner: tous doivent contribuer au régime selon leurs capacités et tous ont vocation à en bénéficier selon leurs besoins».

⁷⁹ Con riferimento al principio di reciprocità nel diritto internazionale, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. M. VIRALLY, *Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain*, in *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, t. 122, 1967, p. 1 ss.; E. DECAUX, *La réciprocité en droit international*, Paris, 1980; M. FRIGO, *La reciprocità nell'evoluzione del diritto del commercio internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, 1992, p. 407 ss.; C. CAMPIGLIO, *Il principio di reciprocità nel diritto dei trattati*, Padova, 1995; B. SIMMA, *Reciprocity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.

⁸⁰ Si riprende, in questa sede, l'elaborazione proposta da E. DECAUX, *La réciprocité en droit international*, cit., spec. p. 13.

⁸¹ *Ivi*, p. 15 ss.

⁸² *Ivi*, p. 127 ss.

⁸³ *Ivi*, p. 221 ss.

dei trattati del 1969⁸⁴ ed il parere consultivo reso dalla Corte internazionale di giustizia nel caso della Namibia⁸⁵, nel quale è stata affermata l'esistenza di un «general principle of law according to which a power of termination on account of breach, even if unexpressed, must be presumed to exist as inherent in any mandate, as indeed in any agreement»⁸⁶.

Ben diverso è il ruolo del principio di reciprocità nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea⁸⁷. In proposito, può sinteticamente affermarsi che la Corte di giustizia ha escluso, in linea generale, la possibilità, per gli Stati membri, di invocare tale principio sia (i) quale condizione di applicazione del diritto dell'Unione⁸⁸, sia (ii) quale sanzione per il mancato adempimento di un obbligo "comunitario" da parte di un altro Stato membro⁸⁹.

⁸⁴ Disposizione rubricata «Termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach».

⁸⁵ Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 21 giugno 1971 sulle Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza dell'Africa del Sud in Namibia (Sud-Ovest africano) nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di sicurezza, ICJ Reports 1971, p. 16.

⁸⁶ *Ivi*, punto 98.

⁸⁷ Cfr., tra i molti contributi, P. PESCATORE, *Aspects judiciaires de l'acquis communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, p. 617 ss., spec. p. 626 s.; J.P. JACQUÉ, *Reciprocité, droit communautaire et droit interne français*, in *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration; Gedächtnisschrift fuer Leontin-Jean Constantinesco; Annales Universitatis Saraviensis*, 1983, p. 325 ss.; G. WILS, *The concept of reciprocity in EEC law: An exploration into these realms*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 245 ss.; P. HALLSTRÖM, *The European Union: from reciprocity to loyalty*, in *Scandinavian studies in law: international aspects*, 2000, p. 79 ss.; J. KLABBERS, *Reciproci-what?: the concept(s) of reciprocity and the EC Court*, in *Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä*, 2002, p. 137 ss.; D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, Bruxelles, 2006.

⁸⁸ Cfr., ad esempio, Corte giust., 22 giugno 1972, causa 1/72, *Frilli*, ECLI:EU:C:1972:56, punto 19; Corte giust., 12 luglio 1984, causa 261/83, *Castelli*, ECLI:EU:C:1984:280, punti 9-12; Corte giust., 28 novembre 1986, causa 270/83, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1986:37, punto 26; Corte giust., 11 giugno 1991, causa 307/89, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1991:245, punto 13.

⁸⁹ Tra le numerose sentenze della Corte di giustizia rilevanti in tal senso, cfr., ad esempio, oltre alle pronunce citate *supra* alla nota 44, Corte giust., 14 dicembre 1962,

Il primo aspetto indicato concerne tutte le disposizioni nazionali – riguardanti, ad esempio, il trattamento dello straniero – le quali subordinano la concessione di un determinato vantaggio ad una condizione di reciprocità: tali disposizioni, ove rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, sono state considerate dalla Corte di giustizia come suscettibili di dare luogo ad un inadempimento, da parte degli Stati membri, agli obblighi previsti dai trattati.

Quanto, invece, all'impossibilità, per gli Stati membri, di invocare l'inadempimento di altri Stati membri al fine di sottrarsi ad un obbligo derivante dal diritto dell'Unione – così escludendo l'operatività dell'eccezione *inadimplenti non est adimplendum*, tipica del diritto internazionale –, essa viene giustificata dalla Corte di giustizia, in sostanza, sulla scorta di un duplice ordine di argomenti: da un lato, la necessità di assicurare la stabilità dell'ordinamento giuridico dell'Unione e l'uniforme applicazione del suo diritto⁹⁰; dall'altro lato, l'esistenza, in tale ordinamento, di procedure, di carattere tanto giurisdizionale quanto politico, che permettono di porre fine agli inadempimenti degli Stati⁹¹. Si è osservato, a questo riguardo, che la negazione dell'invocabilità del principio di reciprocità da parte degli Stati membri nei confronti di altri Stati membri costituisce uno degli elementi caratterizzanti la specificità e l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto all'ordinamento internazionale⁹².

cause riunite 2/62 e 3/62, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, ECLI:EU:C:1962:45, spec. p. 825 ss.; Corte giust., 26 febbraio 1976, causa 52/75, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1976:29, punto 11; Corte giust., 14 febbraio 1984, causa 325/82, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1984:60, punto 11; Corte giust., 29 maggio 1997, causa C-14/96, *Denuit*, ECLI:EU:C:1997:260, punto 35; Corte giust., 16 novembre 2000, causa C-217/99, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:2000:638, punto 20; Corte giust., 13 febbraio 2003, causa C-131/01, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2003:96, punto 35.

⁹⁰ In tal senso, cfr. D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, 2001, p. 621, ad avviso del quale «la logique économique du marché commun et la logique politique de l'Union européenne imposent [...] l'uniformité et la simultanéité de l'application de la règle de droit dans l'ensemble du territoire de l'Union, ce qui exclut que puissent être mises en œuvre des contre-mesures unilatérales susceptibles de saper les bases essentielles de la Communauté».

⁹¹ Cfr., diffusamente, D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., p. 25 ss.

⁹² *Ivi*, p. 21 e p. 37 ss. In giurisprudenza, cfr., ad esempio, Corte giust., 26 febbraio

È da notare che la Corte di giustizia ha negato agli Stati membri la possibilità di fare ricorso al principio di reciprocità anche nei rapporti tra questi ultimi e le istituzioni dell'Unione⁹³. Una siffatta estensione dei destinatari della reciprocità appare singolare – poiché, normalmente, nel diritto internazionale, tale principio è applicabile soltanto alle parti di un trattato – ed è stata ritenuta uno degli indici della progressiva emersione di una concezione “europea” della reciprocità⁹⁴.

Tale concezione finirebbe per coincidere con la solidarietà, all'esito di un passaggio “dalla reciprocità alla solidarietà”⁹⁵, giustificato sulla

1976, causa 52/75, *Commissione c. Italia*, cit., punto 11: «l'eventuale ritardo con cui altri Stati membri hanno adempiuto gli obblighi imposti da una direttiva non può essere invocato da uno Stato membro per giustificare l'inadempimento, sia pure temporaneo, dei suoi propri obblighi. Il trattato non si limita, infatti, ad imporre ai singoli soggetti degli obblighi reciproci, bensì ha dato vita ad un nuovo ordinamento giuridico, il quale determina i poteri, i diritti e gli obblighi dei soggetti stessi, come pure le procedure per far constatare e reprimere le eventuali violazioni». Con riguardo alla negazione della reciprocità quale condizione di applicazione del diritto dell'Unione, si rileva che l'impostazione della Corte mira ad assicurare l'effettività del principio di non discriminazione, garantendo al tempo stesso l'efficacia del mercato interno. Cfr. D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., spec. p. 84 ss.

⁹³ Cfr., ad esempio, Corte giust., 16 giugno 1966, cause riunite 52/65 e 55/65, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:1966:32, spec. p. 245: «Il trattato C.E.E. impone obblighi ai vari soggetti cui esso si applica, determina la sfera delle loro competenze, dei loro diritti e dei loro doveri e determina le procedure da seguirsi per far sanzionare le eventuali violazioni. Anche qualora la Commissione contravvenga ai suoi doveri nei confronti degli altri Stati membri, ciò non dispensa uno Stato membro dagli obblighi impostigli da provvedimenti adottati in applicazione del trattato».

⁹⁴ Cfr., in tal senso, D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., p. 30.

⁹⁵ *Ivi*, p. 399 ss., spec. p. 416. Si noti, peraltro, che un'analogia evoluzione dei rapporti tra Stati è da tempo stata ravvisata altresì, più in generale, nel diritto delle organizzazioni internazionali. Cfr., ad esempio, quanto significativamente affermato da M. VIRALLY, *Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain*, cit., spec. p. 87: «la coopération entre Etats se réalise par la constitution d'une organisation internationale, c'est-à-dire d'un appareil d'organes dotés de compétences et de pouvoirs propres, en vue de la poursuite d'objectifs d'intérêt commun, et constituant un nouvel acteur de la vie internationale. Une telle construction ne paraît devoir faire aucune place au principe de réciprocité et semble même lui ôter toute signification. Ce n'est point tellement parce que l'idée d'intérêt commun est antinomique de celle d'intérêts individuels, que

base dell'incompatibilità tra il principio di reciprocità, che presuppone l'esistenza di interessi contrapposti, e l'*interesse comune* (o generale) dell'Unione europea⁹⁶ – sotteso, come si è visto, alla solidarietà tra Stati membri –, che trascende gli interessi particolari di questi ultimi⁹⁷.

Alcuni autori arrivano a sostenere che l'affermazione della solidarietà esclude, nell'ordinamento dell'Unione, qualsiasi ruolo per la nozione di reciprocità⁹⁸. Una siffatta impostazione, peraltro, pare assolutamente eccessiva, non tenendo conto dell'indiscutibile persistenza, spesso anche molto evidente, di interessi confliggenti tra i diversi Stati membri⁹⁹.

Il principio di reciprocità, pur ridimensionato e sottoposto a regole precise alla luce delle peculiarità del sistema dell'Unione, non può comunque ritenersi del tutto superato, almeno allo stato attuale, nella dinamica delle relazioni tra Stati membri¹⁰⁰. Ciò vale soprattutto negli am-

parce que la *ratio* des engagements pris et des concessions faites change. Il s'agit moins d'obtenir une contre-prestation que de faire fonctionner une entreprise ou un organisme dont l'activité est utile à ses membres ou promoteurs. *Le principe de solidarité l'emporte alors sur celui de réciprocité*» (corsivo aggiunto). Lo stesso autore, peraltro, precisa subito che si deve tenere conto di alcune sfumature rispetto all'idea appena illustrata, essendo in particolare necessario, perché essa sia una rappresentazione realistica dei rapporti interstatali, che esista una certa equivalenza tra gli oneri ed i vantaggi derivanti, per ciascuno Stato, dall'appartenenza all'organizzazione internazionale (*ibid.*).

⁹⁶ Si noti, in proposito, che, almeno secondo taluni autori, il “contratto sociale” sul quale poggia le sue basi la costruzione europea presuppone necessariamente «un accord initial sur l'existence d'un intérêt commun qui pouvait être suivi de manière plus efficace collectivement qu'individuellement». Cfr. D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, cit., p. 92.

⁹⁷ Cfr. D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., p. 411 ss.

⁹⁸ Cfr., ad esempio, R.E. PAPADOPOULOU, *Principes généraux du droit et droit communautaire: origines et concrétisation*, Bruxelles-Atene, 1996, p. 319: «la solidarité, qui est au cœur de la construction communautaire, exclut [...] la notion de réciprocité qui est de rigueur en droit international».

⁹⁹ Nello stesso senso cfr. D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., spec. p. 419; P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 257 ss., spec. p. 261 ss.

¹⁰⁰ In dottrina, cfr. D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., spec. p. 451 ss., per un'ampia riflessione sugli ambiti del dirit-

biti del diritto dell'Unione nei quali gli Stati membri hanno mantenuto maggiori prerogative, nonché nelle situazioni in cui essi continuano a fare ricorso al c.d. metodo intergovernativo¹⁰¹.

Ciò, da un lato, è coerente con la considerazione, svolta all'inizio del presente paragrafo, secondo cui la solidarietà interviene necessariamente nell'ambito di rapporti, almeno in parte, reciproci, o comunque interdipendenti; dall'altro lato, tuttavia, è altresì vero che l'affermazione della solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento dell'Unione comporta un sostanziale superamento della reciprocità, almeno quale comunemente intesa nel diritto internazionale.

Resta da verificare, a tale riguardo, se di reale e completa affermazione della solidarietà interstatale possa effettivamente parlarsi, oggi, nell'ambito dell'Unione europea.

5. *L'evoluzione della solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento giuridico "comunitario".*

Nel presente paragrafo, si tenterà di tracciare, sia pure sinteticamente, l'evoluzione del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento giuridico dell'Unione, prendendo in esame i principali passaggi che hanno contrassegnato il percorso da esso compiuto nel corso degli anni.

In particolare, dopo avere richiamato i riferimenti alla solidarietà con-

to dell'Unione nei quali trova ancora applicazione, in forme più o meno implicite, il principio di reciprocità.

¹⁰¹ Tale ultima ipotesi non riguarda soltanto la conclusione di trattati *inter se* da parte di gruppi di Stati membri (questione sulla quale si tornerà *infra* al par. 5 del capitolo III; v. altresì il par. 3 del capitolo V, ove si prenderà in esame l'Accordo intergovernativo sul Fondo di risoluzione unico, nel cui preambolo si afferma espressamente che «i diritti e gli obblighi da esso previsti sono soggetti al principio di reciprocità»), bensì anche le fattispecie di trattati bilaterali conclusi tra Stati membri, quali ad esempio: il Trattato franco-tedesco dell'Eliseo del 22 gennaio 1963; il c.d. Trattato di Aix-la-Chapelle, o di Aquisgrana, firmato dalla Repubblica francese e dalla Repubblica federale tedesca il 22 gennaio 1919 ed entrato in vigore il 22 gennaio 2020; nonché l'ipotesi di "Trattato del Quirinale", tra Italia e Francia, ad oggi non (ancora) concluso, ma oggetto di discussioni negli ultimi anni. Per un approfondimento sul punto, cfr. O. PORCHIA, *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 161 ss.

tenuti nella c.d. dichiarazione Schuman e nei preamboli dei trattati CEE e CECA, si passerà in rassegna la pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia, per poi spostare l'attenzione sulla progressiva "codificazione" del principio nel testo dei trattati costitutivi.

5.1. *I riferimenti iniziali: la dichiarazione Schuman ed i preamboli dei trattati CECA e CEE.*

Si è già fatto cenno¹⁰² alla c.d. dichiarazione Schuman – ossia al discorso tenuto a Parigi, il 9 maggio 1950, dall'allora Ministro degli Esteri francese, Robert Schuman – conosciuta altresì come *Discours de l'Horloge*, dal nome della sala del *Quai d'Orsay* nel quale fu pronunciata. Si tratta, come è noto, di un discorso altamente simbolico, spesso considerato il punto di avvio del processo di integrazione europea¹⁰³.

La dichiarazione Schuman – largamente ispirata alle idee di Jean Monnet – contiene due distinti riferimenti alla solidarietà. In primo luogo, in un passo divenuto celebre, si afferma: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une *solidarité de fait*»¹⁰⁴. In secondo luogo, subito dopo avere proposto la *mise en commun* delle produzioni di

¹⁰² V. *supra* il par. 1 di questo capitolo.

¹⁰³ In argomento cfr., ad esempio, M.-T. BITSCH, *Robert Schuman et la déclaration du 9 mai 1950*, in *Les pères de l'Europe, 50 ans après*, Bruxelles, 2001, p. 55 ss.; G. BOSUAT, *La déclaration Schuman, de l'Histoire au mythe*, in A. WILKENS (sous la direction de), *Le plan Schuman dans l'Histoire. Intérêts nationaux et projet européen*, Bruxelles, 2004, p. 391 ss.; C.M.A. MCCAULIFF, *Union in Europe: Constitutional Philosophy and the Schuman Declaration, May 9, 1950*, in *Columbia Journal of European Law*, 2012, p. 441 ss. Cfr. altresì i vari interventi (rispettivamente, a firma di B. NASCIBENE, A. PADDOA SCHIOPPA, F. POCAR, C. ALTOMONTE, J.-Y. CARLIER) pubblicati sulla rivista *Europeus* in occasione del settantesimo anniversario della dichiarazione, il 9 maggio 2020. Si noti che, già prima della dichiarazione Schuman, un appello alla solidarietà ed alla collaborazione tra Stati europei era stato lanciato, ad esempio, dall'allora Primo ministro belga Paul-Henri Spaak il 13 marzo 1948, in occasione di una conferenza svoltasi a Lussemburgo; il testo del discorso è disponibile all'indirizzo internet: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/12/6/b997414a-2ddc-4439-97bd-070849b95b37/publishable_fr.pdf.

¹⁰⁴ Corsivo aggiunto.

carbone ed acciaio francesi e tedesche sotto l'egida di un'Alta Autorità comune, nell'ambito di un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri Stati europei, Robert Schuman osservò: «La *solidarité de production* qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible»¹⁰⁵.

Questo duplice richiamo alla solidarietà, in quello che è stato definito l'atto di nascita delle Comunità¹⁰⁶, mostra il legame inscindibile tra il processo di integrazione europea – quantomeno come concepito dai Padri fondatori¹⁰⁷ – e la solidarietà, non a caso ritenuta uno dei *principes fondateurs* dell'Unione europea¹⁰⁸ e definita come «raison d'être d'un système juridique nouveau»¹⁰⁹. Emerge, inoltre, la strumentalità della solidarietà al conseguimento dell'obiettivo della pace, ritenuto essenziale al momento dell'istituzione delle Comunità europee¹¹⁰.

Un'esplicita menzione della solidarietà fu inserita nel preambolo del trattato CECA, nel quale, implicitamente richiamando proprio le parole della dichiarazione Schuman, gli Stati fondatori affermarono di essere: «COSCIENTI che l'Europa non si potrà costruire altro che mediante

¹⁰⁵ Corsivo aggiunto.

¹⁰⁶ Così A. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 41 ss., a p. 44.

¹⁰⁷ In proposito, si veda altresì quanto affermato da Jean Monnet nelle sue memorie: «la Communauté avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités [...] nous avons toujours pensé que ces solidarités en appelleraient d'autres, et de proche en proche entraîneraient l'intégration, la plus large des activités humaines» (citato in M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., p. 156).

¹⁰⁸ In tal senso cfr., ad esempio, J. MOLINIER (sous la direction de), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Paris, 2005, spec. p. 250 ss., nonché J. BOULOUIS, R.-M. CHEVALLIER, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, 4ª ed., Paris, 1987, p. 246, dove si afferma che la solidarietà costituisce il «fondement naturel de la Communauté».

¹⁰⁹ *Ivi*, p. 233.

¹¹⁰ La dichiarazione Schuman si apre proprio con un riferimento a tale obiettivo: «La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent».

concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico»¹¹¹. Successivamente, nel preambolo del trattato CEE fu citata, con una formulazione rimasta inalterata, oggi, nel preambolo del TFUE, «la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare»¹¹².

Questi primi, timidi riferimenti¹¹³ alla solidarietà nei trattati comunitari¹¹⁴ sono stati gradualmente affiancati, in occasione delle varie revisio-

¹¹¹ Le citazioni del trattato CECA contenute nel presente lavoro sono tratte dalla traduzione italiana del medesimo trattato, benché, come noto, la sola versione linguistica facente fede sia quella francese.

¹¹² Il testo completo del passaggio in questione del preambolo del trattato CEE (oggi, del TFUE) è il seguente: «NELL'INTENTO di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite».

¹¹³ «Timidi» in quanto assai generici, non perché contenuti nei preamboli dei trattati citati: è noto che, secondo un principio pacifico in diritto internazionale – codificato dall'art. 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati –, «il preambolo forma parte integrante del trattato cui si riferisce ed assume rilievo interpretativo al pari del testo stesso dell'accordo», svolgendo la funzione di enunciarne lo scopo; a tale regola non fanno eccezione i trattati dell'UE, i cui preamboli forniscono una base per l'interpretazione teleologica delle relative norme (cfr. L. FUMAGALLI, *Commento al preambolo del TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 4 ss., spec. p. 5, nonché la giurisprudenza e la dottrina ivi citate). Tra i molti contributi dedicati ai preamboli dei trattati dell'UE, cfr., con particolare riferimento al preambolo del trattato CEE nella giurisprudenza della Corte di giustizia, I. CANOR, *The Role of the Preamble to the Treaty in the European Court of Justice's Jurisprudence* – «... an ever closer union among the peoples of Europe», in W. MENG, G. RESS, T. STEIN (Hrsg.), *Europäische Integration und Globalisierung*, Baden-Baden, 2011, p. 87 ss. Più in generale, cfr. ad esempio – oltre a L. FUMAGALLI, *op. cit.* – C. CURTI GIALDINO, *Commento al preambolo del TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1 ss.; S. MANGIAMELI, *Preamble*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013, p. 3 ss.; F. POCAR, *Commento al preambolo del TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1 ss.

¹¹⁴ Un riferimento alla solidarietà era già contenuto, peraltro, nel trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, modificato dagli *Atti internazionali* firmati a Parigi il 23 ottobre 1954, che istituì l'Unione europea occidentale (UEO). In particolare, l'art. 1 di tale trattato prevedeva: «Convaincues de l'étroite solidarité de leurs intérêts et de la nécessité

ni degli stessi, da menzioni del principio contenute in disposizioni maggiormente pregnanti. In particolare, se l'Atto unico europeo¹¹⁵ si limitava ad un generico riferimento alla solidarietà nel suo preambolo¹¹⁶, il trattato di Maastricht e, in seguito, il trattato di Lisbona hanno espressamente attribuito ad essa un ruolo di primario rilievo, come si vedrà nel prosieguo del presente lavoro, a seguito di una riflessione sul contributo dato allo sviluppo del principio dalle pronunce del giudice "comunitario".

5.2. *La giurisprudenza della Corte di giustizia.*

Sino all'entrata in vigore del trattato di Maastricht, come si è anticipato, la solidarietà non ha trovato espressione nelle disposizioni del diritto primario, con la sola eccezione dei preamboli dei trattati CEE e CECA (e dell'Atto unico europeo). In tale contesto, un ruolo determinante, ai fini della "consacrazione" del principio, è stato svolto, come in molti altri

de s'unir pour hâter le redressement économique de l'Europe, les Hautes Parties Contractantes organiseront et coordonneront leurs activités économiques en vue d'en porter au plus haut point le rendement, par l'élimination de toute divergence dans leur politique économique, par l'harmonisation de leur production et par le développement de leurs échanges commerciaux». Cfr. A.-M. OLIVA, *Solidarité et construction européenne*, cit., p. 67. In merito al progressivo riconoscimento della solidarietà nei trattati dell'Unione europea, v. *infra* il par. 5.3 di questo capitolo.

¹¹⁵ In *GUCE*, L 169 del 19 giugno 1987, p. 1 ss.

¹¹⁶ Cfr., in particolare, il seguente passaggio del preambolo: «CONSAPEVOLI della responsabilità che incombe all'Europa di adoperarsi per parlare sempre più ad una sola voce e per agire con coesione e *solidarietà* al fine di difendere più efficacemente i suoi interessi comuni e la sua indipendenza, nonché di far valere in particolare i principi della democrazia e il rispetto del diritto e dei diritti dell'uomo, ai quali essi si sentono legati, onde fornire congiuntamente il loro contributo specifico al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali conformemente all'impegno che hanno assunto nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite» (corsivo aggiunto). Taluni autori (ad esempio, R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, cit., p. 456) ritengono che, a ben vedere, l'Atto unico europeo – con l'aggiunta di un nuovo titolo, dedicato alla «Coesione economica e sociale», alla parte III del trattato CEE – abbia altresì inserito tra le disposizioni del trattato, ancorché implicitamente, il principio di solidarietà. In argomento, cfr., ad esempio, H. OBERDORFF, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 283 ss.

ambiti del processo di integrazione europea, dalla Corte di giustizia.

In particolare, a partire da una serie di sentenze pronunciate tra la fine degli anni Sessanta e il decennio successivo, la Corte ha affermato la centralità del principio di solidarietà, segnatamente nella sua dimensione interstatale, ponendo le basi per gli sviluppi che hanno successivamente condotto ad una moltiplicazione dei riferimenti a tale principio nel testo dei trattati.

La prima sentenza rilevante, in tal senso, risale al 1969 ed è stata resa nell'ambito di un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione europea nei confronti della Francia, alla quale veniva contestato, in sostanza, il mancato rispetto di due decisioni – fondate, rispettivamente, sull'art. 67 del trattato CECA e sull'art. 108, n. 3, del trattato CEE – con cui la stessa Commissione aveva posto limiti ben precisi al tasso di risconto preferenziale all'esportazione, relativo sia ai prodotti siderurgici, sia ai prodotti disciplinati dal trattato CEE¹¹⁷.

Il governo francese, invocando «l'inadeguatezza delle norme del trattato [CEE] nel settore monetario»¹¹⁸, sosteneva, con particolare riguardo alla decisione adottata in forza dell'art. 108, n. 3, del trattato CEE, che la Commissione avesse agito al di fuori delle competenze ad essa attribuite, la manovra del tasso di sconto rientrando pienamente nella politica monetaria, ossia in un ambito di esclusiva competenza degli Stati membri¹¹⁹.

A tale riguardo, la Corte di giustizia ha osservato, innanzitutto, che:

«Se tale assunto fosse fondato, la decisione summenzionata sarebbe del tutto priva di fondamento giuridico sotto il profilo comunitario. In un procedimento nel quale la Commissione, nell'interesse della Comunità, mira a far constatare una trasgressione di uno Stato, è indispensabile che la Corte accerti se ciò sia vero»¹²⁰.

¹¹⁷ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit., punti 1/2 e 3/4.

¹¹⁸ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit., punto 10.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit., punto 13.

Successivamente, la Corte ha preso in esame le disposizioni rilevanti nel caso di specie, collocate nel capo 2 («La bilancia dei pagamenti») del titolo II («Politica economica») del trattato CEE. In particolare, gli artt. 108, n. 3, e 109, n. 3¹²¹:

«conferiscono alle istituzioni comunitarie poteri di autorizzazione e d'intervento che non avrebbero senso se gli Stati membri, col pretesto che la loro azione rientra unicamente nella politica monetaria, potessero derogare unilateralmente, e al di fuori del controllo di dette istituzioni, agli obblighi loro derivanti dalle disposizioni del trattato»¹²².

La Corte ha quindi affermato che:

«La solidarietà, che sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato, trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza di cui all'articolo 108, prevista per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro. L'esercizio dei poteri che gli Stati si sono riservati non può quindi giustificare l'adozione unilaterale di misure vietate dal trattato»¹²³.

È da notare che la Corte di giustizia, in questa occasione, ha espressamente ricollegato la solidarietà alla previsione dettata dall'art. 5 del trattato CEE, sulla quale è stato fondato, come è noto, il principio di leale cooperazione, oggi iscritto nell'art. 4, par. 3, TUE¹²⁴.

L'impostazione fatta propria dalla Corte nella sentenza *Commissione c. Francia* è stata poi ripresa, e rafforzata, in una serie di successive pronunce.

Ad esempio, nella sentenza *Commissione c. Italia* del 7 febbraio 1973¹²⁵,

¹²¹ «Su parere della Commissione e previa consultazione da Comitato monetario, il Consiglio può, deliberando a maggioranza qualificata, decidere che lo Stato interessato debba modificare, sospendere o abolire le suddette misure di salvaguardia».

¹²² *Ivi*, punto 14/15.

¹²³ *Ivi*, punto 16/17 (corsivo aggiunto).

¹²⁴ Sui rapporti tra principio di solidarietà e principio di leale cooperazione, v. *infra* il par. 3.1 del capitolo II.

¹²⁵ Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1973:13.

la Corte di Lussemburgo si è spinta sino all'individuazione di specifici *doveri di solidarietà* in capo agli Stati membri. Si trattava, anche in tal caso, di un procedimento di infrazione avviato dalla Commissione europea e diretto, in particolare, a far accertare un inadempimento, da parte dell'Italia, degli obblighi imposti da due regolamenti, rispettivamente in materia di premi per la macellazione delle vacche da latte e di premi per la rinuncia a mettere in commercio prodotti lattiero-caseari¹²⁶.

La Corte di giustizia, analizzati i regolamenti in questione e constatato l'inadempimento posto in essere dall'Italia, ha rilevato che il legislatore comunitario aveva tenuto conto della situazione particolare di tale Stato, in sede di adozione – nonché, successivamente, di modifica – dei predetti regolamenti¹²⁷. Ciò impediva all'Italia di far valere le difficoltà di applicazione di questi ultimi quale giustificazione all'infrazione contestata.

La Corte ha quindi osservato:

«Nel consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dalla Comunità, il trattato impone loro l'obbligo di osservarne le norme. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie»¹²⁸.

Appare significativo, in questo passaggio del ragionamento dei giudici

¹²⁶ Cfr. il regolamento (CEE) n. 1975/69 del Consiglio, del 6 ottobre 1969, che istituisce un regime di premi di macellazione delle vacche e di premi di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in *GUCE*, L 252, dell'8 ottobre 1969, p. 1, ed il regolamento (CEE) n. 2195/69 della Commissione, del 4 novembre 1969, che stabilisce le modalità di applicazione relative al regime di premi di macellazione delle vacche e di premi di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in *GUCE*, L 278 del 5 novembre 1969, p. 6.

¹²⁷ Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, cit., punto 23. La Corte aveva precedentemente ricordato, al punto 20 della sentenza, che il regolamento – a norma dell'allora art. 189 TCEE, oggi art. 288 TFUE – «è obbligatorio in tutti i suoi elementi», essendo quindi inammissibile che uno Stato applichi un atto appartenente a tale categoria in modo incompleto o selettivo.

¹²⁸ Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, cit., punto 24.

del Kirchberg, il fatto che la violazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario sia espressamente ritenuta lesiva dell'uguaglianza degli Stati membri dinanzi a tale diritto¹²⁹ e suscettibile di determinare discriminazioni a carico dei loro cittadini.

La Corte, a tale riguardo, ha statuito: «Questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario»¹³⁰.

L'impostazione fatta propria dalla Corte di giustizia nella sentenza appena vista è stata esplicitamente ribadita, tra le altre, nella successiva sentenza *Commissione c. Regno Unito*, del 7 febbraio 1979¹³¹. In tale pronuncia, la Corte ha fondato la soluzione raggiunta non soltanto sull'obbligatorietà del regolamento in tutti i suoi elementi, come già fatto nella citata sentenza del 7 febbraio 1973, ma altresì sulle peculiarità del caso di specie:

«in particolare, trattandosi dell'attuazione di una norma generale intesa ad eliminare certi abusi a danno dei lavoratori e implicanti, inoltre, rischi per la sicurezza della circolazione stradale, lo Stato membro che ometta di adottare, entro il termine stabilito e simultaneamente agli altri Stati membri, le disposizioni di sua spettanza compromette la *solidarietà comunitaria*, costringendo, in ispecie per quanto riguarda i trasporti intracomunitari, gli altri Stati membri a rimediare alle sue omissioni e procurandosi, per quanto riguarda i trasporti nazionali, un indebito vantaggio a detrimento degli altri Stati membri»¹³².

La Corte ha posto in rilievo, inoltre, un elemento spesso ricordato, come si è visto¹³³, nell'ambito della giurisprudenza che esclude l'invocabilità, da parte degli Stati membri, del principio di reciprocità, al fine di sottrarsi all'adempimento di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. In particolare, la Corte ha osservato che:

¹²⁹ Sui rapporti tra il principio di solidarietà ed il principio di uguaglianza tra Stati membri, v. *infra* il par. 3.2 del capitolo II.

¹³⁰ *Ivi*, punto 25.

¹³¹ Corte giust., 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:32, spec. punto 9 ss.

¹³² *Ivi*, punto 9 (corsivo aggiunto).

¹³³ V. *supra* il par. 4 di questo capitolo.

«la struttura istituzionale della Comunità offriva allo Stato membro interessato i mezzi per ottenere che si tenessero nel debito conto gli inconvenienti da esso lamentati, senza intaccare i principi del mercato comune né ledere i legittimi interessi degli altri Stati membri»¹³⁴.

Sulla scorta di tali argomentazioni, i giudici di Lussemburgo hanno quindi reiterato l'affermazione poc'anzi citata, secondo cui il venir meno dei doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità «scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario»¹³⁵.

In una sentenza di poco precedente, la Corte aveva menzionato la solidarietà comunitaria al di fuori del quadro della procedura di infrazione, segnatamente nell'ambito di una causa in materia di abuso di posizione dominante. Prendendo in considerazione la mancata adozione, da parte della Comunità, di una disciplina adeguata alla congiuntura economica – nella specie, si trattava della c.d. crisi petrolifera – ai sensi dell'art. 103 del trattato CEE, che imponeva agli Stati membri, tra l'altro, di considerare la loro politica di congiuntura come una questione d'interesse comune, la Corte ha affermato:

«l'assenza di una disciplina adeguata, fondata in particolare sull'art. 103 del Trattato e che consenta di adottare provvedimenti adatti alla congiuntura, pur mettendo in luce un disconoscimento del *principio della solidarietà comunitaria, che rientra tra i principi fondamentali della Comunità*, ed una carenza tanto più grave, dal momento che il n. 4 dell'art. 103 precisa espressamente che “le procedure previste dal presente articolo sono altresì applicabili in caso di difficoltà sopravvenute nell'approvvigionamento di determinati prodotti”, non basta però ad esimere la Commissione dall'obbligo di vegliare, in ogni circostanza, sia in situazione normale che in una situazione critica del mercato, allorché la posizione concorrenziale degli operatori è particolarmente minacciata, a che sia scrupolosamente osservato il divieto di cui all'art. 86 del Trattato»¹³⁶.

¹³⁴ Corte giust., 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, cit., punto 10.

¹³⁵ *Ivi*, punto 12.

¹³⁶ Corte giust., 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, cit., punto 15 (corsivo aggiunto).

In tale pronuncia, la Corte ha sancito, sia pure incidentalmente, che la “solidarietà comunitaria” rientra a pieno titolo tra i principi fondamentali del sistema dell’Unione europea. Ciò appare tanto più significativo in considerazione del ben noto ruolo creativo svolto dalla Corte di giustizia, con riferimento ai principi non scritti del diritto dell’Unione, nel quadro della sua attività ermeneutica¹³⁷.

Oltre alle sentenze appena viste, alcuni autori¹³⁸ ritengono che sia possibile rinvenire una (più o meno intensa) applicazione del principio di solidarietà, segnatamente nella sua dimensione interstatale, anche in altre pronunce della Corte di Lussemburgo.

È il caso, ad esempio, del parere 1/75¹³⁹ relativo alla competenza dell’UE a concludere un accordo sulle spese locali nell’ambito dell’OCSE, nel quale la Corte, riprendendo e sviluppando argomenti in parte già contenuti nella sentenza “AETS”¹⁴⁰, ha affermato, con riguardo alla politica commerciale comune:

«Tale politica è concepita [dall’art. 113 del trattato] nella prospettiva del funzionamento del mercato comune, per la salvaguardia dell’interesse globale della Comunità, entro i cui limiti devono conciliarsi gli interessi dei rispettivi Stati membri.

Tale concezione è palesemente incompatibile con la libertà che gli Stati membri potrebbero riservarsi, invocando una competenza parallela, onde perseguire autonomamente i propri interessi nei rapporti esterni, atteggiamento che potrebbe compromettere il perseguimento delle finalità collettive della Comunità»¹⁴¹.

La Corte ha proseguito rilevando che l’iniziativa individuale dei diversi Stati membri avrebbe potuto causare disparità nelle condizioni dei

¹³⁷ In argomento, v. *infra* il par. 1.3 del capitolo II.

¹³⁸ Cfr. ad esempio, E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, in *Legal Issues of European Integration*, 1994, p. 84 ss., spec. p. 90 s.

¹³⁹ Corte giust., 11 novembre 1975, parere 1/75, ECLI:EU:C:1975:145.

¹⁴⁰ Corte giust., 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio* (c.d. “AETS”), ECLI:EU:C:1971:32.

¹⁴¹ Corte giust., 11 novembre 1975, parere 1/75, cit., p. 1363.

crediti all'esportazione, in modo tale da turbare la concorrenza tra le imprese nazionali operanti sui mercati esteri. Era dunque inammissibile che, in un settore rientrante nella politica di esportazione e, più in generale, nella politica commerciale comune, gli Stati membri mantenessero una competenza parallela a quella comunitaria, sia sul piano interno, sia sul piano esterno alla Comunità stessa. In particolare, secondo la Corte:

«Riconoscere tale competenza significherebbe ammettere che gli Stati membri possono assumere, nei rapporti con i paesi terzi, atteggiamenti divergenti dall'orientamento generale della Comunità, quindi ne resterebbe falsato il gioco istituzionale, ne risulterebbe scossa la buona fede nell'ambito della Comunità, che non sarebbe più in grado di assolvere il proprio compito che è soprattutto la tutela dell'interesse comune»¹⁴².

Queste affermazioni – particolarmente significative poiché rese nell'ambito di un parere di portata “costituzionale”, relativo alla delimitazione delle competenze esterne della Comunità – mostrano come la necessità di far prevalere l'interesse comune non sia soltanto affermata in linea teorica, né rappresenti un mero presupposto di fatto della stessa costruzione comunitaria, bensì costituisca un vero e proprio principio “ordinante” con riferimento ai rapporti tra Stati membri, nonché tra questi ultimi e la Comunità. Un principio in grado di incidere sugli ambiti più rilevanti di tali rapporti: addirittura, come nel caso di specie, sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Comunità, ossia su una delle questioni maggiormente delicate e sensibili dalla prospettiva degli interessi nazionali.

Il fatto che il principio in questione possa essere identificato, in definitiva, con il principio di solidarietà, emerge dalle considerazioni svolte dalla stessa Corte nel successivo parere 1/76 sull'Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna¹⁴³, del quale sarebbero divenuti parti, oltre alla Comunità ed alla Confederazione Svizzera, alcuni Stati membri. In tale parere, i giudici di Lussemburgo hanno preso in esame le disposizioni dell'ac-

¹⁴² *Ivi*, p. 1363 s.

¹⁴³ Corte giust., 26 aprile 1977, parere 1/76, ECLI:EU:C:1977:63.

cordo previsto e dello statuto ad esso allegato, nonché i meccanismi istituzionali configurati da tali atti. Ad avviso della Corte, le predette disposizioni, in particolare quelle dedicate al Consiglio di vigilanza, ossia l'organo direttivo del Fondo che si prevedeva di istituire, avrebbero inciso «sulla competenza delle istituzioni comunitarie e [avrebbero modificato] inoltre, in modo incompatibile col trattato, i rapporti fra Stati membri nell'ambito della Comunità, quali sono stati fissati originariamente e in occasione dell'ampliamento di quest'ultima»¹⁴⁴.

Invero, l'accordo in questione prevedeva, tra l'altro, che gli Stati membri interessati si sostituissero, nella struttura organica del Fondo, alla Comunità ed ai suoi Stati membri, in un settore compreso in una politica comune, espressamente riservata alla «azione della Comunità» dall'art. 3 del trattato CEE. In conseguenza di ciò – come di talune disposizioni specifiche, ai sensi delle quali, ad esempio, alcuni Stati membri avrebbero goduto di particolari prerogative nel processo di adozione delle decisioni del Fondo – si sarebbe realizzata una modifica dei rapporti tra Stati membri, in contrasto con l'esigenza, enunciata sin dal preambolo del medesimo trattato, che gli obiettivi della Comunità fossero raggiunti attraverso una «azione comune», da intendersi quale azione condotta dalle istituzioni comunitarie, ciascuna nel rispettivo ambito di competenza¹⁴⁵.

Per tali ragioni, la Corte ha osservato:

«lo statuto, lungi dal limitarsi alla soluzione di problemi connessi alle esigenze inerenti alle relazioni esterne della Comunità, implica una rinuncia all'autonomia d'azione della Comunità nelle sue relazioni esterne e, al tempo stesso, una *modifica della costituzione interna della Comunità*, attraverso l'alterazione di elementi essenziali della struttura comunitaria, per quanto riguarda sia le prerogative delle istituzioni, sia la reciproca posizione degli Stati membri. La Corte è del parere che la struttura così data al Consiglio di vigilanza e l'organizzazione del processo di decisione nell'ambito di quest'organo non siano conformi alle *esigenze di unità e solidarietà* ch'essa ha già avuto occasione di sottolineare nella sentenza 31 marzo 1971 (causa 22/70, Commis-

¹⁴⁴ *Ivi*, punto 10.

¹⁴⁵ A norma dell'art. 4 del trattato CEE. Cfr. Corte giust., 26 aprile 1977, parere 1/76, cit., punto 11.

sione/Consiglio – AETS, Racc. 1971, pag. 263) e, più diffusamente, nel parere 1/75 dell'11 novembre 1975»¹⁴⁶.

La Corte ha menzionato, al tempo stesso, la «costituzione interna della Comunità» e le «esigenze di unità e solidarietà» già affermate nelle precedenti pronunce di cui si è detto, mettendo in luce l'assoluta rilevanza della solidarietà nell'ambito dei rapporti – costituzionali, appunto – tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Comunità. Questa linea di giurisprudenza, inoltre, estende l'ambito di operatività del principio di solidarietà all'azione esterna della (allora) Comunità, a testimonianza della portata generale del principio in questione.

Nella successiva giurisprudenza della Corte di giustizia non mancano riferimenti espressi alla solidarietà, in particolare tra Stati membri, benché non sia possibile affermare che tale principio abbia trovato applicazione in un ampio numero di casi.

Il principio è stato menzionato, ad esempio, in alcune sentenze relative ai meccanismi posti in essere ai fini della gestione dei rapporti tra l'Unione e gli Stati candidati all'adesione a quest'ultima, con specifico riguardo al periodo compreso tra le date di firma dell'accordo di adesione e di entrata in vigore dello stesso¹⁴⁷. Durante tale periodo, i futuri Stati membri hanno la possibilità di far valere, ove necessario, i propri interessi, segnatamente per il tramite della procedura di informazione e consultazione¹⁴⁸ e/o facendo uso dello *status* di osservatori di cui beneficiano in seno al Consiglio¹⁴⁹. In tale contesto, secondo la Corte di giustizia, può ritenersi che:

¹⁴⁶ *Ivi*, punto 12 (corsivi aggiunti).

¹⁴⁷ In argomento si veda, *ex multis*, M. CREMONA, *EU enlargement: solidarity and conditionality*, in *European Law Review*, 2005, p. 3 ss.; P. SOLDATOS, *Le régime juridique d'admission dans l'Union européenne à la lumière du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 124 ss., spec. p. 128 ss.

¹⁴⁸ Cfr. Corte giust., 16 febbraio 1982, cause riunite 39/81, 43/81, 85/81 e 88/81, *Halyvourgiki c. Commissione*, ECLI:EU:C:1982:59, punto 10.

¹⁴⁹ Corte giust., 28 novembre 2006, causa C-413/04, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:741, punto 66 s. e Corte giust., 28 novembre 2006, causa C-414/04, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:742, punto 43 s.

«È grazie a meccanismi di questo tipo che gli interessi particolari così invocati potranno segnatamente essere bilanciati in modo adeguato con l'interesse generale della Comunità e che le considerazioni relative ai principi di uguaglianza, di lealtà o di solidarietà tra gli Stati membri attuali e futuri invocati dal governo polacco saranno eventualmente chiamate a svolgere un ruolo»¹⁵⁰.

Ancora, la Corte ha richiamato il principio di solidarietà interstatale – nella sua accezione “finanziaria”, comprensiva dei rapporti tra Stati membri e Unione europea – con riferimento al contributo degli Stati membri al bilancio dell'Unione, in diverse sentenze rese all'esito di ricorsi per inadempimento promossi dalla Commissione nei confronti di vari Stati membri in relazione ai dazi doganali relativi alle importazioni di materiale militare. A fronte del tentativo, da parte degli Stati membri interessati, di invocare l'art. 296 del trattato CE¹⁵¹ per rifiutare il pagamento dei dazi doganali in questione, senza tuttavia provare la necessità di ricorrere alla deroga ivi prevista al fine di tutelare i propri interessi essenziali in materia di sicurezza, la Corte ha osservato:

«non si può ammettere che uno Stato membro eccepisca il maggior costo del materiale militare determinato dall'applicazione dei dazi doganali alle importazioni di un siffatto materiale proveniente da Stati terzi per cercare di sottrarsi, a danno degli altri Stati membri che, dal canto loro, riscuotono e versano i dazi doganali relativi a tali importazioni, agli obblighi che la solidarietà finanziaria gli impone rispetto al bilancio comunitario»¹⁵².

¹⁵⁰ Corte giust., 28 novembre 2006, causa C-413/04, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 68 e Corte giust., 28 novembre 2006, causa C-414/04, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 45.

¹⁵¹ Corrispondente, con formulazione pressoché invariata, all'attuale art. 346 TFUE.

¹⁵² Così Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-409/05, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2009:782, punto 55. Negli stessi termini cfr., ad esempio, Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-461/05, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:2009:783, punto 56; Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-239/06, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:784, punto 51; Corte giust., 15 dicembre 2009, *Commissione c. Finlandia*, ECLI:EU:C:2009:778, punto 50; Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-294/05, *Commissione c. Svezia*, ECLI:EU:C:2009:779, punto 48; Corte giust., 4 marzo 2010, causa C-38/06, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2010:108, punto 67.

Pur trattandosi di un riferimento, per certi versi, generico, oltre che relativo ad un ambito ben preciso, pare significativo il fatto che il ragionamento dei giudici del Kirchberg individui specifici *obblighi* che la «solidarietà finanziaria» impone agli Stati membri¹⁵³.

A margine della sintetica rassegna della giurisprudenza Corte di giustizia condotta nelle pagine che precedono, può affermarsi che i casi nei quali è stato menzionato il principio di solidarietà tra Stati membri – talvolta elevandolo a vero e proprio fondamento giuridico delle soluzioni interpretative fatte proprie dalla Corte – sono più numerosi di quanto si potrebbe pensare stando alle raffigurazioni, spesso negative e ricche di aspetti problematici, diffuse in dottrina.

In ogni caso, tali ricostruzioni riduttive della solidarietà possono forse essere spiegate in considerazione, per un verso, della già più volte citata ambiguità che connota il principio in questione, rendendo difficile un'analisi sistematica dei suoi ambiti di applicazione, e, per altro verso, del significativo novero di situazioni nelle quali la Corte ha scelto di *non* fare ricorso al principio di solidarietà, anche laddove essa era stata espressamente sollecitata, in tal senso, dalle parti in causa o dagli avvocati generali¹⁵⁴.

5.3. *Il progressivo riconoscimento del principio di solidarietà tra Stati membri nei trattati dell'Unione europea.*

Come si è anticipato, per molti anni la solidarietà è stata quasi del tutto assente dal testo dei trattati comunitari, le sole eccezioni essendo costituite dal preambolo del trattato CECA, nel quale si riprendeva l'idea di «solidarietà di fatto» formulata nella dichiarazione Schuman, e dal pre-

¹⁵³ In generale, con riguardo alla «solidarietà finanziaria» nell'ambito dell'Unione europea, cfr., ad esempio, C. TOMUSCHAT, *Solidarität in Europa*, in *Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 729 ss., spec. p. 734 ss.; J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 107 ss.; A. PUTTLER, *La solidarité financière au sein de l'Union européenne: existe-t-il des mécanismes de péréquation financière en droit européen?*, in A. BERRAMDANE, K. ABDEREMANE (sous la direction de), *Union européenne, une Europe sociale et solidaire?*, Paris, 2015, p. 249 ss.

¹⁵⁴ Si pensi, per tutti, al caso *Pringle* (Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756), al quale saranno dedicati i parr. 3 e 4 del capitolo IV.

ambolo del trattato CEE, con riguardo alle relazioni tra l'Europa ed i «paesi d'oltremare»¹⁵⁵.

Peraltro, a partire dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht, la solidarietà ha acquisito maggiore "visibilità" nel panorama delle fonti del diritto dell'Unione europea, in particolare per effetto della moltiplicazione dei riferimenti testuali a tale principio nell'ambito del diritto primario.

Invero il trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, menziona la solidarietà sin dal suo preambolo, che recita «DESIDERANDO intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni»¹⁵⁶ e che conferma l'intenzione degli Stati membri di «portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»¹⁵⁷. Tale trattato, inoltre, nell'istituire l'Unione europea, statuiva all'art. A, comma 3, che quest'ultima, fondata sulle Comunità europee, aveva «il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli».

L'innovazione più rilevante, con riguardo al principio di solidarietà, è tuttavia, probabilmente, il suo inserimento tra gli obiettivi della (allora) Comunità europea, per effetto della modifica, introdotta dall'art. G del trattato di Maastricht, dell'art. 2 del trattato CEE (divenuto trattato CE). Ai sensi di tale disposizione, come modificata, la Comunità aveva il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria, nonché attraverso l'attuazione delle

¹⁵⁵ Nonché, in seguito, dal preambolo dell'Atto unico europeo. V. *supra* il par. 5.1 di questo capitolo.

¹⁵⁶ Tale formulazione è rimasta invariata nel trattato sull'Unione europea attualmente in vigore. Osserva M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., p. 161, che la solidarietà tra i popoli europei costituisce, al tempo stesso, una constatazione ed un obiettivo. Questa "doppia natura" della solidarietà in questione è particolarmente evidente nel testo del punto n. 3 del preambolo della risoluzione del Parlamento europeo sul contenuto del progetto preliminare di trattato che istituisce l'Unione europea (in *GUCE*, C 277, del 17 ottobre 1983, p. 95 ss.): «L'Unione ha lo scopo di aiutare i suoi popoli a sviluppare la solidarietà che li lega e a preservare la loro identità storica, la loro dignità e la loro libertà nel quadro di leggi e istituzioni comuni liberamente accettate, finalizzate al progresso e alla pace».

¹⁵⁷ Un'unione «in cui le decisioni» – prosegue il preambolo – «siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà».

politiche e delle azioni comuni di cui agli artt. 3 e 3A dello stesso trattato CE, «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità [...], la coesione economica e sociale e *la solidarietà tra gli Stati membri*»¹⁵⁸.

Il promovimento della solidarietà tra Stati membri viene così incluso tra gli obiettivi della (allora) Comunità, sostituendo il precedente riferimento al compito di quest'ultima di promuovere «più strette relazioni degli Stati che ad essa partecipano».

Si tornerà sulla questione della rilevanza della solidarietà tra Stati membri quale obiettivo, oggi, dell'Unione europea¹⁵⁹. È già possibile osservare, in ogni caso, che la formulazione dell'art. 2 TCE introdotta dal trattato di Maastricht sembra riflettere un'evoluzione, quantomeno nelle intenzioni dei redattori di tale trattato, sotto il profilo dei rapporti tra Stati membri, atteso che l'azione della Comunità non può più limitarsi a favorire relazioni più strette tra questi ultimi, ma deve essere specificamente diretta a perseguire la solidarietà tra di essi. È probabile che, nell'introdurre tale obiettivo, si sia tenuto conto della giurisprudenza della Corte di giustizia, che, come visto, ha affermato in più occasioni la centralità della solidarietà tra Stati membri¹⁶⁰. In proposito, vi è chi ha ritenuto che la giurisprudenza in questione abbia dato un contributo determinante alla «codificazione» del principio di solidarietà nelle disposizioni del diritto primario¹⁶¹.

Il trattato di Maastricht contiene anche un altro riferimento importante alla solidarietà in una delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune («PESC»), nell'ambito del c.d. secondo pilastro dell'Unione europea.

Si tratta, in particolare, della previsione dettata dal quarto paragrafo dell'art. J.1, ai sensi del quale «[g]li Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca», astenendosi, tra l'altro, da qual-

¹⁵⁸ Art. 2 TCE, nella versione risultante dal trattato di Maastricht (corsivo aggiunto).

¹⁵⁹ V. *infra* il par. 1.2 del capitolo II.

¹⁶⁰ V. *supra* il par. 5.2 di questo capitolo.

¹⁶¹ In tal senso cfr., ad esempio, E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, cit., spec. pp. 97 e 112.

siasi azione contraria agli interessi dell'Unione.

Anche nell'ambito di una politica "nuova" – e particolarmente sensibile per gli Stati membri, come dimostra il fatto che fosse stata sottoposta a principi e regole di carattere spiccatamente intergovernativo (carattere che d'altronde, come noto, continua a permeare tale settore anche a seguito del formale superamento, per effetto dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, della struttura "a pilastri" dell'Unione europea¹⁶²) – i redattori del trattato di Maastricht hanno voluto richiamare la solidarietà tra Stati membri, sia pure quale (mero) "spirito" che deve contraddistinguere l'azione degli Stati in tale settore¹⁶³.

Nello stesso tempo, tuttavia, si è osservato come talune previsioni introdotte dal trattato di Maastricht abbiano condotto, di fatto, ad una negazione della solidarietà tra Stati membri: un esempio rilevante, in tal senso, è costituito dal Protocollo n. 14 sulla politica sociale, che formalizzava il veto posto dal Regno Unito ad un avanzamento dell'integrazione europea in tale settore¹⁶⁴. Il protocollo, in particolare, autorizzava gli Stati membri, escluso il Regno Unito, a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure ed ai meccanismi previsti dai trattati al fine di adottare ed applicare gli atti e le decisioni necessari per rendere effettivo l'Accordo sulla politica sociale, anch'esso allegato al trattato di Maastricht, concluso tra tutti

¹⁶² Sul punto, tra i molti contributi, cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, H. ISAK, *The 'Second Pillar' in a Union without Pillars – A New Quality of the Common Foreign and Security Policy with the Treaty of Lisbon?*, in I. BUFFARD, J. CRAWFORD, A. PELLET, S. WITTICH (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden-Boston, 2008, p. 1021 ss.; P. EECKHOUT, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 265 ss.

¹⁶³ In generale, per un'analisi sul ruolo della solidarietà nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione europea, cfr., ad esempio, J. LEBULLENGER, *Accords commerciaux régionaux et principe de solidarité dans le respect des principes du droit de l'OMC*, in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2005, p. 689 ss.; E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 137 ss.

¹⁶⁴ Cfr. E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, cit., spec. p. 105.

gli Stati membri, ad eccezione, appunto, del Regno Unito. Una siffatta limitazione “territoriale” di un settore di azione della Comunità era suscettibile di pregiudicare l'equilibrio tra gli interessi degli Stati membri, distorcendo la concorrenza e favorendo fenomeni di *social dumping*, oltre che di mettere in discussione l'unità del sistema e l'uguaglianza tra Stati membri¹⁶⁵.

Malgrado tali contraddizioni, il trattato di Maastricht segna un passaggio importante ai fini dell'affermazione del principio di solidarietà tra Stati membri nei trattati; in seguito, il principio è stato oggetto di nuovi e significativi riferimenti ad opera della riforma di Lisbona, che ha ripreso, come noto, gran parte delle modifiche previste dal trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, mai entrato in vigore.

Il trattato di Lisbona, in particolare, ha non solo “confermato” i richiami alla solidarietà contenuti nei preamboli dei trattati, nella disposizione dedicata agli obiettivi (oggi) dell'Unione – ossia l'attuale art. 3 TUE – e nel quadro della PESC (dove viene menzionata in diverse occasioni: v. artt. 21, 24 e 31 TUE, nonché, in sostanza, l'art. 32, comma 1, TUE *in fine*) ma ha altresì inserito *ex novo* tale principio in numerose norme¹⁶⁶: dalla previsione dedicata ai valori su cui si fonda l'Unione (art. 2 TUE) all'inclusione della solidarietà tra generazioni tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3, par. 3, comma 2, TUE), dalla politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne (artt. 67 e 80 TFUE) alle «misure adeguate alla situazione economica» di cui all'art. 122 TFUE, dalla politica dell'Unione nel settore dell'energia (art. 194 TFUE) all'introduzione di una specifica «clausola di solidarietà» in base alla quale l'Unione e gli Stati membri «agiscono congiuntamente [...] qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo» (art. 222 TFUE).

Inoltre, l'attribuzione dello «stesso valore giuridico dei trattati» alla Car-

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama “costituzionale”*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (sous la direction de), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss., spec. p. 138, fa riferimento, in proposito, alle «robuste ‘iniezioni’ di solidarietà effettuate a Lisbona».

ta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁶⁷ ha “elevato” al rango di diritto primario – pur con le specificazioni di cui al titolo VII della Carta stessa¹⁶⁸ – anche i richiami alla solidarietà contenuti in tale atto, con particolare riguardo al preambolo ed al titolo IV, intitolato proprio «Solidarietà», dove il principio è chiaramente inteso nella sua dimensione sociale¹⁶⁹.

Una siffatta “proliferazione” dei riferimenti testuali alla solidarietà attesta una chiara intenzione, da parte dei redattori del trattato di Lisbona, di riconoscere ad essa un ruolo vieppiù centrale, benché resti da valutare, come anticipato, la sua reale portata normativa nei diversi ambiti del diritto dell'Unione.

¹⁶⁷ V. art. 6, par. 1, TUE.

¹⁶⁸ Rubricato «Disposizioni generali che disciplinano l'interpretazione e l'applicazione della Carta».

¹⁶⁹ In argomento cfr., *ex multis*, G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, p. 61 ss.; C. CARLETTI, *I diritti fondamentali e l'Unione europea tra Carta di Nizza e Trattato-Costituzione*, Milano, 2005, spec. p. 258 ss.; K. LENAERTS, *La solidarité, ou, Le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, p. 217 ss.; C. PICHERAL, *La solidarité dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 93 ss.; F. PÉRALDI-LENEUF, *La solidarité, un concept juridique? Étude du concept dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *European Review of Public Law*, 2014, p. 71 ss.

CAPITOLO II

L'ATTUALE CONFIGURAZIONE DELLA SOLIDARIETÀ INTERSTATALE NEI TRATTATI COSTITUTIVI ED I SUOI RAPPORTI CON ALTRI PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La pluralità di “declinazioni” della solidarietà tra Stati membri a seguito della riforma di Lisbona. – 1.1. La solidarietà quale valore. – 1.2. La solidarietà tra Stati membri quale obiettivo dell’Unione europea. – 1.3. La solidarietà tra Stati membri quale principio. – 2. L’operatività della solidarietà tra Stati membri nei settori in relazione ai quali è espressamente menzionata dai trattati (cenni). – 2.1. L’azione esterna dell’Unione e la politica estera e di sicurezza comune (PESC). – 2.2. La politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne. – 2.3. Le «misure adeguate alla situazione economica» e l’«assistenza finanziaria» di cui all’art. 122 TFUE (rinvio). – 2.4. La politica dell’Unione nel settore dell’energia. – 2.5. La clausola di solidarietà di cui all’art. 222 TFUE. – 3. I rapporti tra il principio di solidarietà tra Stati membri ed altri principi fondamentali dell’Unione europea. – 3.1. Principio di solidarietà tra Stati membri e principio di leale cooperazione. – 3.2. Principio di solidarietà e principio di uguaglianza tra Stati membri: armonia o contraddizione? – 4. La problematica individuazione dello *status* e della portata del principio di solidarietà tra Stati membri nell’ordinamento dell’Unione: le classificazioni proposte in dottrina e il tentativo di enucleare il valore giuridico del principio.

1. *La pluralità di “declinazioni” della solidarietà tra Stati membri a seguito della riforma di Lisbona.*

La pluralità di declinazioni che la solidarietà ha assunto nell’ordinamento dell’Unione (anche) per effetto della riforma di Lisbona induce ad

interrogarsi sul significato della sua qualificazione, a seconda degli ambiti e delle pertinenti disposizioni dei trattati, quale valore, obiettivo e/o principio dell'Unione europea. Nei paragrafi seguenti, pertanto, si cercherà di distinguere, per quanto possibile, tra queste differenti accezioni della solidarietà, per poi soffermarsi sinteticamente sui vari settori nei quali essa è espressamente menzionata dai trattati, con specifico riguardo alla sua dimensione interstatale, in modo da poter svolgere alcune riflessioni, necessariamente provvisorie, sullo *status* del principio di solidarietà tra Stati membri nel sistema dell'Unione europea.

1.1. *La solidarietà quale valore.*

Come si è anticipato¹, non è sempre possibile enucleare in modo chiaro, nel quadro del diritto dell'Unione, l'ambito "soggettivo" di applicazione della solidarietà, alla quale i trattati dedicano talvolta menzioni piuttosto generiche e, come tali, difficilmente inquadrabili. Un tipico esempio è costituito dalla solidarietà intesa come valore, che, non essendo riferita né ai rapporti tra Stati membri, né ad altri soggetti specifici, quali ad esempio gli individui, pare essere concepita nel senso più generale possibile.

Un elenco dei valori su cui si fonda l'Unione – ed il rispetto dei quali costituisce, significativamente, una delle condizioni per l'adesione di nuovi Stati membri, a norma dell'art. 49, primo comma, TUE – è previsto all'art. 2 TUE. Tale previsione si compone di due frasi: la prima enuncia i valori su cui si fonda l'Unione; la seconda chiarisce che tali valori «sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata», tra l'altro, «dalla solidarietà».

La formulazione della norma contribuisce a rendere complessa la definizione della solidarietà quale valore nel sistema dell'Unione, atteso che quest'ultima non è espressamente menzionata dall'art. 2 TUE tra i valori su cui si fonda l'Unione stessa, bensì soltanto tra gli elementi che caratterizzano la società nella quale si rinvencono i valori in questione, comuni agli Stati membri². Tali elementi definiscono, quindi, il modello di so-

¹ V. *supra* il par. 2 del capitolo I, *in fine*.

² In argomento cfr., ad esempio, B. BÖHM, *Solidarity and the values of Art. 2 TEU*,

cietà europeo, senza tuttavia costituire veri e propri valori dell'Unione³.

In proposito, si è osservato che la seconda frase della disposizione in esame non è dotata della stessa “forza giuridica” della prima frase⁴, come è testimoniato dalla circostanza che gli elementi in questione, a differenza dei valori elencati alla prima frase, non possono costituire una base per la procedura prevista dall'art. 7 TUE⁵, attivabile soltanto ove sussista «un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2»⁶.

Benché sia stato sostenuto che la solidarietà sarebbe inclusa nell'elenco

in A. BERRAMDANE, K. ABDEREMANE (sous la direction de), *Union européenne, une Europe sociale et solidaire?*, cit., p. 67 ss.

³ Cfr. M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, 2^a ed., Bruxelles, 2008, spec. p. 37.

⁴ Cfr. L. FUMAGALLI, *Commento all'art. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 11 ss., spec. p. 14; L. BURGORGUE-LARSEN, *Article I-2*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Partie I, Bruxelles, 2005, p. 50 ss., spec. p. 58. *Contra* S. MANGIAMELI, *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, cit., p. 109 ss., spec. p. 117, ad avviso del quale gli elementi elencati nella seconda frase dell'art. 2 TUE possono essere considerati come un insieme di obiettivi da conseguire tanto nell'ordinamento dell'Unione quanto negli ordinamenti degli Stati membri, sì che tali elementi avrebbero ben potuto essere iscritti nell'art. 3 TUE, il quale del resto prevede, tra gli obiettivi dell'Unione, la promozione dei valori di quest'ultima, sia sul piano interno (v. art. 3, par. 1, TUE: «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli»), sia sul piano esterno (v. art. 3, par. 5, TUE: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi [...]»).

⁵ *Ibid.* In merito alla procedura di cui all'art. 7 TUE cfr., *ex multis*, P.-Y. MONJAL, *Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1998, 3, p. 69 ss.; L.S. ROSSI, *La «reazione comune» degli Stati membri dell'Unione europea nel caso Haider*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 151 ss.; B. NASCIMBENE, *Le sanzioni ex art. 7 TUE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 192 ss.; C. SANNA, *Commento all'art. 7 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 70 ss.; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri (dialogo con Ugo Villani)*, in *Eurojus.it*, 13 febbraio 2017, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/stato-di-diritto-o-ragion-di-stato-la-difficile-rotta-verso-un-controllo-europeo-del-rispetto-dei-valori-dell'unione-negli-stati-membri-dialogo-con-ugo-villani/>.

⁶ Corsivo aggiunto.

di cui alla prima frase quale “elemento non scritto”⁷, stando al testo dell’art. 2 TUE non sembrerebbe potersi attribuire alla solidarietà la qualifica di “valore”, nell’ordinamento dell’Unione, ai sensi del diritto primario⁸.

Tuttavia, il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea recita, tra l’altro, che «l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell’uguaglianza e della *solidarietà* [...]»⁹.

È quindi possibile rilevare una certa incoerenza, in relazione allo *status* della solidarietà, tra il preambolo della Carta ed il testo dell’art. 2 TUE, dovuta, probabilmente, ad un difetto di coordinamento, originatosi con l’attribuzione alla Carta dello stesso valore giuridico dei trattati. In particolare, nell’ambito delle negoziazioni svoltesi in seno alla Convenzione sul futuro dell’Europa, che ha redatto il c.d. trattato-Costituzione, non si è trovato l’accordo per includere la solidarietà nella prima frase dell’art. I-2 di tale trattato¹⁰ – poi divenuto art. 2 TUE per effetto delle modifiche

⁷ Così R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union*, in CH. CALLIESS (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität: Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, Tübingen, 2013, p. 67 ss., citato da B. BÖHM, *Solidarity and the values of Art. 2 TEU*, cit., p. 71, il quale riprende tale argomento fondandolo – oltre che sul ruolo (definito «extraordinario») che la solidarietà gioca per l’Unione e gli Stati membri – sul testo dell’art. 21, par. 1, TUE, ai sensi del quale la solidarietà è uno dei principi che «hanno informato la creazione, lo sviluppo e l’allargamento» dell’Unione.

⁸ È pacifica, invece, la possibilità di qualificare la solidarietà come valore in termini generali, ossia al di fuori della specifica accezione di cui all’art. 2 TUE: in proposito, cfr., ad esempio, A. GRIMMEL, S. MY GIANG, *Introduction: Solidarity Lost? The European Union and the Crisis of One of Its Core Values*, in A. GRIMMEL, S. MY GIANG (eds.), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Cham, 2017, p. 1 ss. Cfr. altresì F. FORET, *De la solidarité comme valeur à la solidarité en pratique: l’UE au défi de la performativité*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 261 ss.

⁹ Corsivo aggiunto.

¹⁰ Per una ricostruzione analitica dell’evoluzione dei riferimenti alla solidarietà nei lavori preparatori dell’art. I-2 del trattato-Costituzione, cfr. M. DONY, *Les valeurs, objectifs et principes de l’Union*, in M. DONY, E. BRIBOSIA (sous la direction de), *Commentaire de la Constitution de l’Union européenne*, Bruxelles 2005, p. 33 ss., spec. p. 34 ss.;

introdotte dal trattato di Lisbona – al tempo stesso prevedendo, però, l'attribuzione del rango di diritto primario alla Carta¹¹, che sarebbe dovuta diventare la parte II del trattato-Costituzione.

Del resto, lo stesso elenco dei *valori* di cui all'art. 2 TUE fa seguito all'iniziale qualificazione di taluni di essi come *principi* ad opera dell'art. 6, par. 1, del trattato sull'Unione europea quale risultante a seguito della riforma di Amsterdam. Tale disposizione, in particolare, prevedeva: «L'Unione si fonda sui *principi* di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri». In occasione della redazione della Carta di Nizza, pochi anni più tardi, alcuni di questi principi furono inclusi, come visto, nell'elenco dei valori sui quali si fonda l'Unione. Ciò mostra, per un verso, la sorprendente facilità con la quale gli Stati membri hanno ritenuto possibile trasformare taluni principi in valori e, per altro verso, la difficoltà di tracciare con precisione il confine tra le due categorie¹².

Un'ulteriore contraddizione emerge, poi, confrontando l'art. 2 TUE con l'art. 21 TUE, a mente del quale: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui *principi* che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: [...] principi di uguaglianza e di *solidarietà* [...]»¹³.

La contraddizione può essere spiegata, secondo alcuni autori, “svalutando” la differenza tra valori e principi – differenza che sarebbe, in concreto, più apparente che reale – e considerando che l'inserimento di certi valori in un testo giuridico comporterebbe, di per sé, l'effetto di “trasformarli” in principi, suscettibili di essere interpretati e di contribuire alla creazione di un sistema¹⁴.

B. BÖHM, *Solidarity and the values of Art. 2 TEU*, cit., p. 71 ss. In merito a tale disposizione cfr., ad esempio, L. BURGORGUE-LARSEN, *Article I-2*, cit.

¹¹ Nonché, quindi, al relativo preambolo. In merito ai preamboli dei trattati nel diritto internazionale, nonché in merito ai preamboli dei trattati UE, v. quanto si è detto sinteticamente *supra* alla nota 109 del capitolo I.

¹² In tali termini L. BURGORGUE-LARSEN, *Article I-2*, cit., p. 53.

¹³ Corsivi aggiunti.

¹⁴ In tal senso cfr. S. MANGIAMELI, *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, cit., spec. p. 115 s. e la dottrina ivi citata.

In ogni caso, è da ritenere, nonostante le predette incertezze derivanti dalla formulazione dell'art. 2 TUE, che la solidarietà sia un valore dell'Unione europea, in considerazione del percorso evolutivo su cui ci si è soffermati nel capitolo precedente e tenuto conto dell'espresso riferimento contenuto, come visto, nel preambolo della Carta¹⁵. Una significativa presa di posizione in tal senso è stata adottata, tra l'altro, dall'avvocato generale Bot¹⁶ nelle cause riunite originate dai ricorsi proposti da Slovacchia ed Ungheria avverso una delle decisioni di "ricollocaimento", in materia di immigrazione, adottate nel 2015¹⁷. Vari paragrafi della premessa di tali conclusioni sono dedicati alla «solidarietà che il Trattato prevede fra gli Stati membri»¹⁸. In particolare, l'AG Bot ricorda che la solidarietà «è uno dei valori principali dell'Unione e si trova anzi alle basi di quest'ultima»¹⁹, costituendo un «valore di base ed esistenziale dell'Unione»²⁰. L'avvocato generale aggiunge, poi, che la solidarietà, pur essendo «sorprendentemente»²¹ assente dall'elencazione dei valori su cui si fonda l'Unione, di cui all'art. 2, prima frase, TUE, è tuttavia menzionata nel preambolo della Carta, tra i valori indivisibili e universali su cui l'Unione è fondata.

Si tratta di affermazioni che, chiaramente, supportano la tesi esposta, benché non si possa nascondere il fatto che la Corte, nella sentenza resa nelle medesime cause, non si sia pronunciata espressamente sul punto, facendo sì riferimento alla solidarietà (ed all'equa ripartizione delle responsa-

¹⁵ Dalla qualificazione della solidarietà come valore non sembrano discendere né la sua riconducibilità ai valori su cui si fonda l'Unione *ai sensi dell'art. 2, prima frase, TUE*, né, dunque, le conseguenze che ciò comporterebbe, segnatamente, con riferimento alla procedura di cui all'art. 7 TUE. In proposito cfr., ad esempio, G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, spec. p. 45 s.

¹⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Bot presentate il 26 luglio 2017 nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618.

¹⁷ Sul punto, v. *infra*, il par. 2.2 di questo capitolo.

¹⁸ Conclusioni dell'avvocato generale Bot presentate il 26 luglio 2017 nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., par. 16.

¹⁹ *Ivi*, par. 17.

²⁰ *Ivi*, par. 18.

²¹ *Ivi*, par. 19.

bilità), definita quale «principio»²² – conformemente, del resto, alla lettera dell'art. 80 TFUE, rilevante nel caso di specie –, ma senza mai soffermarsi sulla sua riconducibilità alla categoria dei valori su cui si fonda l'Unione.

Resta, in ogni caso, una certa ambiguità di fondo quanto alla possibilità di annoverare la solidarietà tra i valori sui quali si fonda l'Unione europea. Meno controversa, come subito si vedrà, è l'inclusione della solidarietà – in particolare, tra Stati membri – nell'ambito degli obiettivi e dei principi dell'Unione, benché anche tali categorie presentino caratteri non sempre univoci e chiaramente identificabili.

1.2. *La solidarietà tra Stati membri quale obiettivo dell'Unione europea.*

La solidarietà tra Stati membri è uno degli obiettivi dell'Unione europea²³ – a partire, come si è visto²⁴, dal trattato di Maastricht, che la inserì tra gli obiettivi della (allora) Comunità europea –, come espressamente previsto, oggi, dall'art. 3, par. 3, TUE²⁵.

A seguito di tale modifica delle disposizioni del diritto primario, il Tribunale (allora) di primo grado ha ribadito il carattere di “obiettivo fondamentale” della solidarietà, in particolare nella sentenza del 15 settembre 1998, *BFM c. Commissione*²⁶, in materia di aiuti di Stato. In tale pronuncia, il Tribunale ha affermato che «le deroghe al libero gioco della concorrenza, previste dall'art. 92, n. 3, lett. a) e c), del trattato a favore degli aiuti regionali, sono fondate sull'esigenza della solidarietà comunitaria, obiettivo fondamentale del trattato come attestato dal suo preambolo». In dottrina, si è sottolineato come il Tribunale, nel riferirsi alla

²² Cfr. Corte giust., 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631, in particolare i punti 252, 253, 291, 293, 304.

²³ In argomento cfr., ad esempio, E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, cit.

²⁴ V. *supra* il par. 5.3 del capitolo I.

²⁵ Ai sensi del quale, l'Unione promuove, tra l'altro, «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri».

²⁶ Tribunale di primo grado, 15 settembre 1998, cause riunite T-126/96 e T-127/96, *BFM c. Commissione*, ECLI:EU:T:1998:207.

“copertura” offerta dal diritto primario al principio di solidarietà, avrebbe potuto menzionare, più correttamente, la disposizione dei trattati relativa agli obiettivi dell’Unione²⁷.

La previsione della solidarietà tra gli obiettivi dell’Unione europea pare un passaggio particolarmente significativo verso la sua consacrazione, anche in ragione del fatto che l’ordinamento “comunitario”, come noto, è contraddistinto da una spiccata connotazione teleologica. In proposito, se è vero che già i trattati istitutivi delle Comunità erano «entièrement pétris de téléologie»²⁸, è altresì vero che l’attività ermeneutica della Corte di giustizia ha consentito agli obiettivi fissati dai trattati di “orientare” il processo di integrazione – attraverso l’azione delle istituzioni europee e degli Stati membri – nel senso, di volta in volta, maggiormente conforme al perseguimento di tali obiettivi.

In tale contesto, la natura intrinsecamente dinamica degli obiettivi²⁹ ben si coniuga con il processo di integrazione europea, quale fenomeno giuridico e politico in costante evoluzione, teso verso la creazione di una «unione sempre più stretta tra i popoli europei»³⁰, come risultava già dal

²⁷ In tal senso cfr., ad esempio, M. BLANQUET, *L’Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., p. 177.

²⁸ Cioè, letteralmente, “impregnati” di teleologia, secondo la definizione data da P. PESCATORE, *Les Objectifs de la Communauté européenne comme principes d’interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, cit., p. 327.

²⁹ Cfr. C. BLUMANN, *Objectifs et principes en droit communautaire*, in *Le droit de l’Union européenne en principes. Liber amicorum en l’honneur de Jean Raux*, Rennes, 2005, p. 39 ss., che osserva (a p. 39): «Il vient assez rapidement à l’esprit que l’objectif évoque un mouvement, un processus. Il s’agit d’un but à atteindre». Con riferimento all’evoluzione che ha interessato il ruolo degli stessi obiettivi dell’Unione, cfr. J. LARIK, *From speciality to a constitutional sense of purpose: on the changing role of the objectives of the European Union*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2014, p. 935 ss.

³⁰ In proposito, cfr. Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, cit., spec. punto 167. In dottrina, cfr., tra i molti contributi, R. BIEBER, J.P. JACQUÉ, J.H.H. WEILER, *An ever closer union: a critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Luxembourg, 1985; R. DEHOUSSE (ed.), *Europe after Maastricht: an ever closer Union?*, Munchen, 1994; I. CANOR, *The Role of the Preamble to the Treaty in the European Court of Justice’s Jurisprudence* – “... an ever closer union among the peoples of Europe”, cit.; R. BELLAMY, *An ever closer union among the peoples of Europe: republican intergovernmentalism and democratic representation within the EU*, in *Journal of European Inte-*

preambolo del trattato CEE e come si evince, oggi, sia dai preamboli del TUE e del TFUE, sia dall'art. 1, secondo comma, TUE.

Non a caso, la Corte di giustizia ha riconosciuto, sin dalle prime fasi dell'esperienza comunitaria, un pieno valore giuridico agli obiettivi previsti dai trattati, come alle disposizioni di questi ultimi redatte in termini programmatici³¹, spingendosi sino ad affermare la prevalenza degli obiet-

gration, 2013, p. 499 ss.; T. GIEGERICH, O.J. GSTREIN, S. ZEITZMANN (eds.), *The EU between 'an ever closer Union' and inalienable policy domains of Member States*, Baden-Baden, 2014; P. CRUZ VILLALÓN, *Within and Without "Ever Closer Union"*, in T. GIEGERICH, D.C. SCHMITT, D. ZEITZMANN (eds.), *Flexibility in the EU and beyond: How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden, 2017, p. 451 ss.; M. BLANQUET, *La crise du principe d'intégration: que reste-t-il du processus créant une Union sans cesse plus étroite?*, in H. GAUDIN (sous la direction de), *Crise de l'Union européenne. Quel régime de crise pour l'Union européenne?*, Paris, 2018, p. 31 ss. Può affermarsi che l'obiettivo della *ever closer union* "marca" lo statuto di Stato membro: in altri termini, essere uno Stato membro dell'Unione significa non solo assoggettarsi ad obblighi pattizi, anche intensamente modulati, ma altresì assumere uno statuto soggettivo – un vincolo di solidarietà – che ben può esprimersi sinteticamente attraverso la formula che pone l'obiettivo in questione (in senso sostanzialmente analogo cfr., ad esempio, L. AZOULAI, *Appartenir à l'Union. Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre États membres*, cit., spec. p. 26). Peraltro, la nozione di "unione sempre più stretta" tra i popoli europei è stata messa seriamente in discussione, come noto, in occasione delle trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea, conclusesi con l'adozione della decisione dei capi di Stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea. Tale decisione, allegata alle conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, non ha mai preso effetto, in ragione dell'esito del referendum svoltosi nel Regno Unito il 23 giugno dello stesso anno. Con particolare riguardo all'"unione sempre più stretta", la sezione C della decisione, intitolata «Sovranità», prevedeva, tra l'altro, la non applicabilità al Regno Unito dei riferimenti ad un'unione sempre più stretta contenuti nei trattati. In proposito, sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti, a F. CROCI, *I rapporti tra il recesso dall'Unione europea e l'obiettivo della 'ever closer union'*, in *Federalismi*, n. 17/2020, p. 57 ss.

³¹ Cfr., ad esempio, Corte giust., 21 giugno 1958, causa 8/57, *Groupement des hauts fourneaux e aciéries belges c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1958:9, spec. p. 232 s.; Corte giust., 21 febbraio 1973, causa 6/62, *Europemballage Corporation e Continental Can Company c. Commissione*, ECLI:EU:C:1973:22, spec. punto 25; Corte giust., 10 dicembre 1974, causa 36/74, *Charmasson c. Ministre de l'économie e des finances*, ECLI:EU:C:1974:137, spec. punto 23 ss.

tivi rispetto ad altre regole più tecniche poste dal trattato³².

Nel sistema dell'Unione europea, tre sono, essenzialmente, le funzioni principali che gli obiettivi sono chiamati a svolgere³³.

In primo luogo, gli obiettivi vengono in rilievo in chiave ermeneutica, al fine di guidare l'interpretazione di norme specifiche del diritto dell'Unione. Tale funzione comporta, inevitabilmente, la ricerca di un equilibrio tra obiettivi diversi e, di conseguenza, l'insorgere di conflitti in ordine all'obiettivo, ovvero al principio, al quale dare applicazione nel caso di specie³⁴. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla giurisprudenza relativa al rapporto tra diritti fondamentali e libertà di circolazione³⁵, le quali, costituendo l'essenza del mercato interno, rappresentano obiettivi "per eccellenza" dell'Unione europea. La necessità di un bilanciamento tra obiettivi – e principi – del sistema non esclude, peraltro, almeno in taluni casi, l'individuazione di una vera e propria gerarchia tra di essi³⁶.

³² Corte giust., 18 maggio 1962, causa 13/60, *Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft e a. c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1962:15, spec. p. 190. In tempi più recenti, peraltro, la Corte ha talvolta limitato l'operatività in concreto degli obiettivi generali, o meglio li ha interpretati alla luce delle norme dei trattati destinate a dare attuazione agli obiettivi stessi: in tal senso cfr., ad esempio, Corte giust., 21 settembre 1999, causa C-378/97, *Wijsenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439, spec. punto 39 ss.; Corte giust., 3 ottobre 2000, causa C-9/99, *Échirrolles Distribution*, ECLI:EU:C:2000:532, spec. punto 23 ss. In dottrina, sul punto, cfr. C. BLUMANN, *Objectifs et principes en droit communautaire*, cit., spec. p. 51 s.

³³ Si riprende, in particolare, la classificazione operata da L. AZOULAI, *Article I-3*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, cit., p. 60 ss., spec. p. 71 ss.

³⁴ Cfr. K.-P. SOMMERMAN, *Article 3 [The Objectives of the European Union]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, cit., p. 157 ss., spec. p. 165 s.

³⁵ Tra le molte sentenze cfr., ad esempio, Corte giust., 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333; Corte giust., 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614; Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806.

³⁶ Ad esempio, con riguardo all'«obiettivo d'interesse generale fondamentale» costituito dal mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, cfr. Tribunale di primo grado, 28 aprile 1998, causa T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:T:1998:74, spec. punto 88. Sul punto, cfr. L. AZOULAI, *Article I-3*, cit., spec. p. 73.

In secondo luogo, gli obiettivi contribuiscono alla definizione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Il riferimento è, innanzitutto, al ruolo giocato dagli obiettivi ai fini del ricorso alla c.d. clausola di flessibilità, di cui all'attuale art. 352 TFUE. Sulla scorta di tale disposizione, come noto, l'Unione può esercitare competenze – ove necessario «per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati» – in ambiti in relazione ai quali non sono stati previsti i poteri d'azione richiesti. Gli obiettivi, in tale contesto, permettono al diritto dell'Unione di estendere il suo ambito applicativo, così realizzandosi, di fatto, una revisione materiale dei trattati³⁷.

A seguito dell'introduzione, ad opera del trattato di Lisbona, di uno specifico catalogo delle competenze dell'Unione, questa funzione degli obiettivi pare fortemente ridimensionata; essi continuano a rilevare, in ogni caso, ai fini della delimitazione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, atteso che la Corte di giustizia ha sovente ricollegato la constatazione della sua competenza a pronunciarsi, in ordine ad una determinata fattispecie, alla circostanza che la situazione o l'attività in questione potesse pregiudicare, tra l'altro, il conseguimento di uno degli obiettivi dell'Unione³⁸.

In terzo luogo, gli obiettivi costituiscono dei vincoli all'azione degli Stati membri e delle istituzioni europee³⁹. Benché la Corte di giustizia abbia statuito che gli obiettivi, in ragione del loro carattere generico, non possono, di per sé, creare obblighi giuridici a carico degli Stati membri, né diritti soggettivi in capo ai privati, essendo per definizione privi di effetto diretto⁴⁰, ciò non significa che essi non siano in alcun modo suscettibili di con-

³⁷ In proposito cfr., *ex multis*, S. BARIATTI, *Commento all'art. 352 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2551 ss., spec. p. 2552.

³⁸ Cfr. L. AZOULAI, *Article I-3*, cit., spec. p. 74.

³⁹ Sul punto, cfr., *ex multis*, K.-P. SOMMERMAN, *Article 3 [The Objectives of the European Union]*, cit., spec. p. 161 ss.

⁴⁰ Cfr., ad esempio, Corte giust., 29 settembre 1987, causa 126/86, *Giménez Zaera c. Instituto Nacional de la Seguridad Social e Tesorería General de la Seguridad Social*, ECLI:EU:C:1987:395, spec. punto 10 s.; Corte giust., 24 gennaio 1991, causa C-339/89, *Alsthom c. Sulzer*, ECLI:EU:C:1991:28, spec. punto 9. Peraltro, taluni autori ritengono che la colpevole violazione di un obiettivo dell'Unione da parte di uno Stato membro potrebbe certamente giustificare la proposizione di un ricorso per inadempimento di fronte alla Corte di giustizia: cfr., per tutti, C. BLUMANN, *Objectifs et principes en droit communautaire*, cit., spec. p. 55 s.

dizionare Stati membri ed istituzioni nell'ambito del diritto dell'Unione. Tali soggetti, in particolare, devono tenere conto degli obiettivi dell'Unione, rispettando tre categorie di esigenze⁴¹: (i) un'esigenza di giustificazione, dovendo essere a conoscenza del fatto che l'agire nel quadro di tali obiettivi comporta la necessità di sottoporsi ai principi ed ai meccanismi di controllo propri del diritto dell'Unione⁴²; (ii) un'esigenza di contestualizzazione, non essendo più possibile riferirsi al solo contesto nazionale nell'esercizio della potestà normativa statale⁴³; (iii) un'esigenza di coerenza, gli Stati membri essendo obbligati «a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei a eliminare l'effetto utile»⁴⁴ delle regole comuni che essi stessi si sono dati⁴⁵.

Tutte le funzioni elencate, nonché le esigenze appena viste, sembrano poter essere riferite anche al particolare obiettivo rappresentato dalla solidarietà tra Stati membri, pur con le difficoltà che ne contrassegnano, come si è più volte rilevato, l'operatività in concreto. Essa costituisce tanto un obiettivo dell'Unione sul piano interno, ai sensi dell'art. 3, par. 3, TUE, quanto un principio suscettibile di condizionare il perseguimento degli obiettivi propri dell'azione esterna dell'Unione, essendo espressamente menzionata dalla norma – l'art. 21 TUE – che fissa gli obiettivi generali di tale azione⁴⁶.

⁴¹ Secondo la ricostruzione effettuata da L. AZOULAI, *Article I-3*, cit., spec. p. 75 s.

⁴² Cfr., ad esempio, Corte giust., 18 febbraio 1970, causa 38/69, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1970:11, punto 10 s.; Corte giust., 10 luglio 2003, causa C-11/00, *Commissione c. BCE*, ECLI:EU:C:2003:395, punto 92.

⁴³ Cfr., ad esempio, Corte giust., 11 dicembre 2003, causa C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, ECLI:EU:C:2003:664, punto 73 ss.

⁴⁴ Così, tra le tante sentenze, Corte giust., 19 febbraio 2002, causa C-35/99, *Ardui-no*, ECLI:EU:C:2002:97, punto 34, dove tale obbligo è direttamente correlato al divieto di intese restrittive della concorrenza – previsto dall'art. 85 del trattato, divenuto art. 101 TFUE – letto in combinato disposto con l'art. 5 del trattato CEE, oggi art. 4, par. 3, TUE.

⁴⁵ Cfr. L. AZOULAI, *Article I-3*, cit., p. 76.

⁴⁶ In proposito, v. *infra* il par. 2.1 di questo capitolo.

1.3. *La solidarietà tra Stati membri quale principio.*

Pur rinviando ad un successivo paragrafo l'analisi delle diverse classificazioni proposte in dottrina per determinare lo *status* del principio di solidarietà tra Stati membri⁴⁷, si ritiene opportuno anticipare, in questa sede, alcune sintetiche osservazioni sulle peculiarità dei principi nel sistema dell'Unione europea⁴⁸, nonché sulla possibilità di annoverare la solidarietà tra Stati membri nell'ambito dei principi del diritto dell'Unione.

⁴⁷ V. *infra* il par. 4 di questo capitolo.

⁴⁸ La bibliografia in merito ai principi nell'ordinamento dell'Unione europea è vastissima. Senza alcuna pretesa di completezza cfr. F. CAPOTORTI, *Il diritto comunitario non scritto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, p. 409 ss.; S. BRONITT, F.R. BURNS, D. KINLEY, *Principles of European Community law: Commentary and materials*, North Ryde, 1995; K. LENAERTS, *In the Union we trust: trust-enhancing principles of Community law*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 317 ss.; C. BLUMANN, *Objectifs et principes en droit communautaire*, cit.; C. FLAESCH-MOUGIN, *Typologie des principes de l'Union européenne*, in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2005, p. 99 ss.; J. MOLINIER (sous la direction de), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, cit.; D. SIMON, *Les principes en droit communautaire*, cit.; M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, p. 71 ss. Con specifico riguardo ai principi generali del diritto dell'Unione, cfr., *ex multis*, A. ARNULL, *The General Principles in EEC Law and the Individual*, Leicester, 1990; F. PICOD, *Principes généraux du droit*, in A. BARAV, C. PHILIP (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, 1993, p. 858 ss.; A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza negli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 521 ss.; L. DUBOIS, *Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux?*, in *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Paris, 2002, p. 77 ss.; J. GERKRATH, *Les principes généraux du droit ont-ils encore un avenir en tant qu'instruments de protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne?*, in *Revue des affaires européennes*, 2006, p. 31 ss.; K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Role of General principles of EU Law*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A constitutional order of States? Essays in EU law in honour of Alan Dashwood*, cit., p. 179 ss.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, 3rd ed., Oxford, 2015; A. AMALFITANO, *Il diritto non scritto nell'accertamento dei diritti fondamentali dopo la riforma di Lisbona*, in P. PALCHETTI (a cura di), *L'incidenza del diritto non scritto sul diritto internazionale ed europeo*, XX Convegno della So-

Come è stato autorevolmente osservato, con l'espressione "principi", o "principi generali", si suole designare taluni elementi che caratterizzano un determinato ordinamento, individuati dall'interprete mediante un processo di astrazione da norme concrete, le quali, a loro volta, costituiscono specificazioni dei principi medesimi⁴⁹.

Così inteso, il principio non è un'entità predeterminata ed etero-determinata che conforma l'ordinamento al suo contenuto, bensì «è il coagularsi di singoli e frammentari elementi normativi in cui l'interprete ravvisa una matrice comune, la quale viene fatta divenire principio, logicamente, ancor prima che sul piano dell'organizzazione positiva del sistema delle fonti, sovraordinato rispetto alla singola norma»⁵⁰. Si tratta, in altri termini, di un elemento "stabilizzante", che mira a cristallizzare un determinato numero di norme sparse, dando loro una certa continuità e, appunto, una stabilità⁵¹.

Questa accezione "induttiva" del processo di individuazione dei principi non può essere applicata, se non del tutto parzialmente e per settori circoscritti e specifici⁵², all'ordinamento dell'Unione europea, nel quale la categoria dei principi presenta caratteristiche peculiari, essendo stata costruita «non a partire dai frammenti normativi "sottostanti", ma piut-

cietà italiana di diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea (Macerata 5-6 giugno 2015), Napoli, 2016, p. 373 ss. Cfr., inoltre, i contributi pubblicati nel fascicolo n. 1/2016 dei *Cahiers de droit européen*.

⁴⁹ G. GAJA, *Principi generali del diritto (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 535 ss., spec. p. 535.

⁵⁰ Così M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 72, che osserva come ciò valga sia per gli ordinamenti interni, sia per l'ordinamento internazionale, come si evince dal richiamo ai «principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili» di cui all'art. 38, par. 1, lett. c), dello Statuto della Corte internazionale di giustizia.

⁵¹ C. BLUMANN, *Objectifs et principes en droit communautaire*, cit., spec. p. 39.

⁵² In tal senso si vedano, ad esempio, nei trattati attualmente vigenti, gli artt. 15 e 291 TFUE, che fanno riferimento, sia pure in ambiti diversi, ai "principi generali" intesi quali norme generali che disciplinano una determinata materia, identificate attraverso il diritto derivato (cfr. M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 73, nota 5, che rileva come tale utilizzo dell'espressione "principi generali" sia più coerente con il significato che essa assume all'interno degli ordinamenti nazionali).

tosto muovendo da complessi ordinamentali eteronomi rispetto al sistema e ad esso in qualche modo giustapposti, con la precipua funzione di condizionarne l'evoluzione e il modo di essere»⁵³. I principi hanno quindi svolto – per il tramite dell'attività creatrice della Corte di giustizia⁵⁴ – il ruolo di elementi condizionanti del sistema, orientando il processo di integrazione verso l'affermazione di valori ritenuti condivisibili e necessari per il suo sviluppo.

Se è vero che i principi, anche in ragione della loro natura di diritto essenzialmente non scritto, sono spesso contrassegnati da una certa vaghezza, è altresì vero che nell'ordinamento dell'Unione risulta particolarmente difficile definire tale categoria⁵⁵, anche in ragione dell'eterogeneità che la contraddistingue⁵⁶. Si pensi, ad esempio, ai principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri in materia di responsabilità extracontrattuale, cui fa riferimento, come noto, l'art. 340 TFUE, alla nuova categoria di principi introdotta dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵⁷, ovvero ai principi generali del diritto dell'Unione –

⁵³ In tali termini M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 73.

⁵⁴ Non a caso definita – come osservato da C. AMALFITANO, *Il diritto non scritto nell'accertamento dei diritti fondamentali dopo la riforma di Lisbona*, cit., p. 377 s., in nota (cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici) – “fabbrica del diritto UE”: cfr. il volume di P. MBONGO, A. VAUCHEZ (sous la direction de), *Dans la fabrique du droit européen. Scènes, acteurs et publics de la Cour de justice des Communautés européennes*, Bruxelles, 2009. Cfr. inoltre D. SIMON, *Les principes en droit communautaire*, cit., p. 288, che parla, con riferimento ad una parte dei principi del diritto dell'Unione, di «“invention” jurisprudentielle», precisando che il termine “invention” deve essere inteso, in tale contesto, nella sua duplice accezione di “scoperta” e di “creazione”.

⁵⁵ In proposito cfr., ad esempio, C. FLAESCH-MOUGIN, *Typologie des principes de l'Union européenne*, cit., spec. p. 99, che, riferendosi ai principi del diritto dell'Unione europea, parla di «véritable puzzle aux pièces difficiles à saisir».

⁵⁶ Cfr. D. SIMON, *Les principes en droit communautaire*, cit., spec. p. 291 ss.

⁵⁷ Nella quale i principi sono, per così dire, giustapposti ai diritti: mentre questi ultimi sono in grado di creare posizioni giuridiche soggettive “perfette”, i principi contenuti nella Carta sono in grado di vincolare le istituzioni o gli Stati membri solo a partire dal momento in cui trovano attuazione e sono idonei «a fungere da parametro della legalità (della regola dell'Unione) o della compatibilità (della norma nazionale) della sola norma» che dà loro attuazione. Così M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi genera-*

il cui rango nella gerarchia delle fonti “comunitarie” non è pacifico⁵⁸ – solo in alcuni casi “codificati” nel testo dei trattati⁵⁹. Questi ultimi prin-

li nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, cit., p. 83 ss., che sottolinea come, per tali ragioni, i principi di cui alla Carta costituiscano un *minus* rispetto al *plus* che contraddistingueva i principi generali. Sulla distinzione tra diritti e principi nella Carta cfr. inoltre, *ex multis*, D. GUÐMUNDSDÓTTIR, *A Renewed Emphasis on the Charter's Distinction Between Rights and Principles: Is a Doctrine of Judicial Restraint More Appropriate?*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 685 ss.; E. DUBOUT, *Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 409 ss.

⁵⁸ In estrema sintesi, non essendo possibile approfondire il tema in questa sede, può rilevarsi che all'opinione (sostenuta, in particolare, da G. GAJA, *Identifying the Status of General Principles in European Community Law*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Milano, 1998, p. 445 ss.) secondo la quale i principi generali avrebbero il rango di diritto “infra-primario” – e dunque, superiore rispetto al diritto derivato, ma subordinato ai trattati – si contrappone la tesi che annovera tali principi nell'ambito del diritto primario o, addirittura, individua per essi un ruolo “sovraconstituzionale” nel sistema dell'Unione europea. Cfr., ad esempio, A. TIZZANO, *L'application de la Charte des droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 430 ss., che, riferendosi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osserva: «d'une certaine manière, et dans la mesure où elle exprime les principes fondamentaux de l'Union, elle pourrait peut-être se placer même à un niveau supérieur aux traités eux-mêmes» (corsivo aggiunto). Si noti che la Corte di giustizia ha affermato che: «i principi generali del diritto comunitario rivestono rango costituzionale» (così, ad esempio, Corte giust., 15 ottobre 2009, causa C-101/08, *Audiolux e a.*, ECLI:EU:C:2009:626, punto 63). Cfr. M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 73 ss.

⁵⁹ È questo il caso, ad esempio, dei principi generali del diritto dell'Unione europea tesi a tutelare i diritti fondamentali della persona, di cui all'attuale art. 6, par. 3, TUE: «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione *in quanto principi generali*» (corsivo aggiunto). È nota la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha condotto all'affermazione di tali principi nell'ordinamento dell'Unione: cfr., per tutte, Corte giust., 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, ECLI:EU:C:1969:57; Corte giust., 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114; Corte giust., 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold KG c. Commissione*, ECLI:EU:C:1974:51; Corte giust., 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer*, ECLI:EU:C:1979:290. Con riguardo ai principi generali in materia di diritti fondamentali, nonché alla portata dell'art. 6, par. 3,

cipi possono svolgere una precipua funzione di parametro degli atti di diritto derivato⁶⁰, ciò che risulta, peraltro, dal testo dell'attuale art. 263, secondo comma, TFUE, ai sensi del quale il ricorso per annullamento può fondarsi, tra l'altro, oltre che sulla violazione delle norme dei trattati, anche su quella di «qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione»⁶¹.

A fronte della predetta eterogeneità dei principi nell'ordinamento dell'Unione, la definizione e la classificazione del principio di solidarietà paiono, anche alla luce delle considerazioni già svolte nel corso del presente lavoro, particolarmente complesse.

È indubbio, in ogni caso, che la solidarietà rivesta, nel sistema dell'Unione europea, la qualifica di principio, come emerge, del resto, già da alcune risalenti pronunce della Corte di giustizia⁶². Ciò benché, in molti casi, tanto la Corte quanto i trattati omettano tale qualifica, la prima riferendosi più genericamente, ad esempio, alla solidarietà «comunitaria» in quanto tale⁶³, ed i secondi facendo ricorso, frequentemente, ad uno «spirito di solidarietà»⁶⁴ – con una formulazione che pare riduttiva rispetto all'attribuzione dello *status* di principio alla solidarietà – ovvero soltanto alla solidarietà *tout court*, un'espressa menzione della solidarietà quale principio essendo

TUE, cfr., tra i molti contributi, C. AMALFITANO, *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018.

⁶⁰ Come la Corte di giustizia ha affermato in numerose occasioni: cfr., *ex multis*, Corte giust., 26 giugno 2012, causa C-335/09 P, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2012:385, spec. punto 48 s.: «l'Unione è un'unione di diritto, nel senso che le sue istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti, segnatamente, al Trattato ed ai principi generali del diritto», questi ultimi costituendo «il fondamento stesso di tale unione». In precedenza, nello stesso senso, cfr. ad esempio Corte giust., 29 giugno 2010, causa C-550/09, *E e F*, ECLI:EU:C:2010:382, spec. punto 44; Corte giust., 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2002:462, spec. punto 38.

⁶¹ Cfr., per tale rilievo, M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 75.

⁶² Si veda, per tutte, la già più volte citata sentenza della Corte di giustizia del 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, punto 15.

⁶³ Per una riflessione più analitica sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di solidarietà, v. *supra* il par. 5.2 del capitolo I.

⁶⁴ Cfr., ad esempio: l'art. 24, par. 3, TUE; l'art. 31, par. 1, secondo comma, TUE; l'art. 122, par. 1, TFUE; l'art. 194 TFUE.

contenuta soltanto all'art. 21, par. 1, TUE (disposizione che, peraltro, fissa essenzialmente gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione) ed all'art. 80 TFUE.

Resta da chiarire quale sia lo *status* di tale principio nell'ordinamento dell'Unione, nonché, correlativamente, quale possa essere la sua portata normativa in concreto; a tali questioni sarà dedicato un successivo paragrafo⁶⁵, a seguito di una breve rassegna dei settori nei quali la solidarietà interstatale trova espliciti riferimenti nei trattati e di un approfondimento sui rapporti tra quest'ultima ed altri principi fondamentali dell'Unione europea.

2. *L'operatività della solidarietà tra Stati membri nei settori in relazione ai quali è espressamente menzionata dai trattati (cenni).*

Nelle pagine che seguono, si cercherà di prendere in esame – in modo necessariamente assai sintetico – l'operatività della solidarietà tra Stati membri nei principali ambiti ove essa trova espressa menzione nei trattati dell'Unione europea⁶⁶, procedendo secondo l'“ordine” con il quale tali ambiti compaiono nel testo dei trattati stessi. L'obiettivo non è certo affrontare esaustivamente il tema, con tutte le peculiarità che contrassegnano i diversi settori considerati, bensì soltanto tentare di tracciare una panoramica degli ambiti concreti del diritto dell'Unione nei quali può

⁶⁵ V. *infra* il par. 4 di questo capitolo.

⁶⁶ Ciò esclude dalla rassegna svolta nei paragrafi che seguono gli ambiti che vengono talvolta ritenuti espressione “implicita” del principio di solidarietà tra Stati membri, quali, ad esempio, la “clausola” di cui all'art. 42, par. 7, TUE (che pure sarà sinteticamente raffrontata a quella prevista all'art. 222 TFUE *infra*, al par. 2.5 di questo capitolo) e la politica di coesione economica, sociale e territoriale di cui al titolo XVIII (artt. 174-178) del TFUE. Per un approfondimento sul ruolo della solidarietà nel settore da ultimo citato, cfr., *ex multis*, H. OBERDORFF, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 283 ss.; S. LECLERC, *La politique régionale: régions, États et solidarité*, *ivi*, p. 295 ss.; F. SBARAGLIA, *D'une solidarité régionale à une solution de sortie de crise économique, le Fond social européen comme tracteur de changement (1957-2018)*, in R. CO-MAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 139 ss.

ravvisarsi un esplicito fondamento normativo di tale principio. Ciò al fine di verificare se sia possibile trarre ispirazione dalle declinazioni della solidarietà interstatale in tali settori per cercare di delineare più compiutamente i “confini” del principio e, soprattutto, per apprezzare le specificità che caratterizzano le sue applicazioni nell’ambito cui è dedicata la seconda parte del presente lavoro, ossia la *governance* economica europea.

2.1. *L’azione esterna dell’Unione e la politica estera e di sicurezza comune (PESC).*

La solidarietà tra Stati membri è menzionata in diverse disposizioni del TUE relative all’azione esterna dell’Unione⁶⁷.

Il riferimento è, in primo luogo, alla norma di apertura del titolo V di tale trattato («Disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune») – ispirata all’ambizioso obiettivo di prevedere una struttura unificata in grado di disciplinare sistematicamente i vari settori nei quali si svolge l’azione dell’Unione sul piano esterno⁶⁸ – ossia l’art. 21 TUE, che, al suo primo comma, dispone, per quanto qui di interesse: «L’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l’allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: [...] principi di uguaglianza e di solidarietà [...]». In tale contesto, la solidarietà costituirebbe, secondo la dottrina, sia un *principio* capace di condizionare il perseguimento degli obiettivi propri dell’azione esterna dell’Unione, sia un *valore* da promuovere nel processo di affermazione dell’Unione quale attore globale⁶⁹.

⁶⁷ Per un’analisi in merito al ruolo della solidarietà in tale ambito cfr., ad esempio, L.C. FERREIRA-PEREIRA, A.J.R. GROOM, ‘Mutual solidarity’ within the EU common foreign and security policy: What is the name of the game?, in *International Politics*, 2010, p. 596 ss.; E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d’action extérieure de l’Union européenne*, cit.; J. LARIK, *Pars Pro Toto: The Member States’ Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity*, in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018, p. 175 ss.

⁶⁸ Come rilevato da M.E. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Commento all’art. 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, cit., p. 222 ss., a p. 223.

⁶⁹ Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d’action extérieure de l’Union européenne*, cit., spec. p. 137 s.

Con specifico riguardo alla politica estera e di sicurezza comune ("PESC"), poi, l'art. 24 TUE nomina in ben tre occasioni la solidarietà, in particolare ai parr. 2 e 3, ove si fa riferimento: (i) alla «reciproca solidarietà politica degli Stati membri»; (ii) all'obbligo in capo agli Stati membri di sostenere «attivamente e senza riserve» la PESC «in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca»; e (iii) al dovere degli Stati membri di operare congiuntamente al fine di «rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica».

Dal testo di tale disposizione si evince che la solidarietà tra Stati membri, nell'ambito della PESC, viene qualificata, ad un tempo, come «reciproca» e come «politica», ciò che sembra porre in evidenza l'impronta intergovernativa che caratterizza tale settore del diritto dell'Unione⁷⁰.

Ancora, un riferimento allo «spirito di mutua solidarietà» è contenuto all'art. 31, par. 1, secondo comma TUE, che prevede la c.d. astensione costruttiva, procedura prevista con riguardo all'adozione di decisioni ai sensi del capo 2 del titolo V del TUE, dedicato alla PESC, nell'ambito della quale uno Stato membro può astenersi dall'adottare una siffatta decisione; in tal caso, però, esso è tenuto ad astenersi, altresì, da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata sulla decisione in questione.

Non si tratta, dunque, della mera esclusione di qualsiasi effetto di una decisione PESC per lo Stato membro che sceglie di astenersi: sono previsti specifici obblighi in capo a quest'ultimo, non solo di carattere negativo, ma anche, almeno in talune ipotesi, di tipo positivo⁷¹.

Gli obblighi posti dalla disposizione in parola sono stati ricondotti ad un «principio generale di solidarietà»⁷² che troverebbe il proprio fondamento: (i) nel principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE; (ii) nel citato art. 24, par. 3, TUE; e (iii) nell'art. 32 TUE.

⁷⁰ Per alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell'ambito del diritto internazionale, nonché sui rapporti tra solidarietà e reciprocità v. *supra*, rispettivamente, i parr. 3 e 4 del capitolo I.

⁷¹ Così B.I. BONAFÈ, *Commento all'art. 31 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 266 ss., spec. p. 269, che menziona, quale esempio di possibile obbligo "in positivo", il caso in cui siano adottate di misure restrittive ai sensi dell'art. 215 TFUE.

⁷² *Ibid.*

Il primo comma di quest'ultima disposizione, in particolare, pone vari obblighi in capo agli Stati membri e statuisce che essi sono solidali tra loro. La norma impone innanzitutto un obbligo di consultazione tra gli Stati membri – in sede di Consiglio europeo e/o di Consiglio, ma non solo⁷³ – in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza *di interesse generale*, allo scopo di definire un approccio comune. L'applicazione di tale obbligo è rimessa, di fatto, alla discrezionalità degli Stati membri⁷⁴, fermo restando, tuttavia, l'«obbligo generale di lealtà e solidarietà reciproca»⁷⁵ di cui al menzionato art. 24, par. 3, TUE. È inoltre previsto, come anticipato, che gli Stati membri siano *solidali tra loro*, ciò che pare rappresentare un'espressione, sia pure assai generica, del principio di solidarietà tra Stati membri.

In dottrina, le manifestazioni della solidarietà interstatale nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione sono state ricondotte a due categorie fondamentali⁷⁶: (i) *solidarité-assistance*; (ii) *solidarité-lien*, intesa sia nella sua dimensione “operativa”, nei rapporti tra gli Stati membri, sia quale valore da promuovere.

⁷³ Tale interpretazione trova conforto nell'attuale art. 34, par. 1, TUE, a norma del quale: «Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali [...]». Cfr. R.A. WESSEL, *The European Union's Foreign and Security Policy*, The Hague, 1999, p. 103; M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 32 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 272 ss., spec. p. 273.

⁷⁴ Anche in ragione del fatto che, come noto, la competenza della Corte di giustizia è pressoché totalmente esclusa in ambito PESC: cfr. l'art. 275 TFUE, ai sensi del quale: «La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni».

Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea».

⁷⁵ Cfr. M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 32 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 273.

⁷⁶ Si fa riferimento alla categorizzazione proposta da E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., p. 139 ss.

La prima categoria, ossia la *solidarité-assistance*, è quella più vicina al principio di solidarietà rinvenibile nel diritto internazionale⁷⁷ e consiste, segnatamente, nell'adozione di strumenti unilaterali diretti a migliorare l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione, regolamentando la pianificazione e la fornitura di attività di assistenza⁷⁸. Tale tipologia di solidarietà interstatale trova applicazione, ad esempio, nell'ambito della politica della cooperazione allo sviluppo (artt. 208-211 TFUE), della cooperazione economica finanziaria e tecnica con i paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo (artt. 212-213 TFUE), della politica di aiuto umanitario di cui all'art. 214 TFUE.

La seconda categoria, ossia la *solidarité-lien* tra Stati membri, costituisce, al tempo stesso, un fondamento della condotta della PESC ed una condizione per l'affermazione dell'Unione quale attore globale nonostante la condivisione delle competenze esterne con gli Stati membri⁷⁹.

La prima accezione della *solidarité-lien*, quale “principio di base” della PESC, sarebbe contraddistinta da un grosso limite, costituito dalla “non giustiziabilità”⁸⁰, ossia dall'assenza di sanzioni in conseguenza della sua violazione, ciò che la distinguerebbe dal principio di lealtà⁸¹.

⁷⁷ Sul quale v. *supra* il par. 3 del capitolo I.

⁷⁸ Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 139 ss. In merito a tali profili dell'azione esterna dell'Unione, cfr., ad esempio, S. BARTEL, *The Legislative Architecture of EU External Assistance and Development Cooperation*, in *Europarecht*, 2008, 2, p. 9 ss.; C. FLAESCH-MOUGIN, *Efficacité de l'action extérieure et réforme de l'aide extérieure*, in *Annuaire de droit européen*, 2006, p. 556 ss.

⁷⁹ Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 147 ss.

⁸⁰ *Ivi*, p. 148.

⁸¹ Su cui cfr., con riguardo all'azione esterna dell'Unione, E. NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 323 ss.; F. CASOLARI, *The principle of loyal cooperation: a “master key” for EU external representation?*, in S. BESSON, N. LEVRAT (sous la direction de), *L'Union européenne et le droit international – The European Union and international law*, Paris-Genève, 2015, p. 91 ss.; J. LARIK, *Pars Pro Toto: The Member States' Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity*, cit.; A. THIES, *The Search*

Quanto alla seconda accezione indicata, essa svolgerebbe la funzione di assicurare l'unità e la coerenza dell'azione esterna dell'Unione negli ambiti in cui quest'ultima dispone soltanto di una competenza concorrente con gli Stati membri, in omaggio all'esigenza – affermata in più occasioni dalla Corte di giustizia – di unità della rappresentanza internazionale dell'Unione⁸², dalla quale discende un obbligo di cooperazione tra Stati membri.

Tale obbligo trova espressione nella prassi – si pensi, ad esempio, alla cooperazione tra Unione e Stati membri in seno all'Organizzazione mondiale del commercio⁸³ – ed il suo mancato rispetto può condurre alla constatazione di un inadempimento, nell'ambito di una procedura di infrazione, da parte della Corte di giustizia⁸⁴.

In tale contesto, si è ritenuto che la *solidarité-lien* tra Stati membri, pur essendo spesso non facilmente distinguibile dal dovere di lealtà, del quale sarebbe al tempo stesso un fondamento ed un'espressione concreta, impone obblighi ben precisi in capo agli Stati medesimi⁸⁵, ad esempio in ordine all'eliminazione delle incompatibilità constatate tra i trattati e le convenzioni concluse con Stati terzi anteriormente al 1° gennaio 1958 ovvero, per gli Stati aderenti, anteriormente alla data della loro adesione, come previsto, oggi, dall'art. 351, comma 2, TFUE⁸⁶. La violazione del-

for Effectiveness and the Need for Loyalty in EU External Action, in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, cit., p. 263 ss.

⁸² Cfr., ad esempio, Corte giust., 19 marzo 1993, parere 2/91, ECLI:EU:C:1993:106, spec. punti 12 e 36; Corte giust., 15 novembre 1994, parere 1/94, ECLI:EU:C:1994:384, spec. punto 108.

⁸³ Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 149 s.

⁸⁴ Cfr., ad esempio, Corte giust., 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2006:345, e Corte giust., 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione c. Svezia*, ECLI:EU:C:2010:203.

⁸⁵ Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 150.

⁸⁶ Ai sensi del quale: «Nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili coi trattati, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta».

l'obbligo da ultimo citato, peraltro, ha dato origine a sentenze con le quali la Corte di giustizia ha riconosciuto un inadempimento ai sensi dell'art. 260, par. 1, TFUE⁸⁷.

La solidarietà tra Stati membri, nel quadro dell'azione esterna dell'Unione, costituisce dunque, secondo quanto affermato in dottrina, un obbligo "giustiziabile" (almeno in alcuni casi), un principio che si concretizza nel dovere di lealtà, un principio fondamentale per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione sul piano esterno, nonché l'elemento fondante di un modello di cooperazione che l'Unione mira a promuovere a livello internazionale⁸⁸.

2.2. *La politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne.*

La disposizione di apertura del titolo V del TFUE («Spazio di libertà, sicurezza e giustizia»), ossia l'art. 67 TFUE, esplicita con chiarezza che la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne si fonda sulla solidarietà tra Stati membri.

Il successivo art. 80 TFUE, contenuto nel capo 2 del medesimo titolo V del TFUE («Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione»), dispone, con maggiore precisione, che le politiche dell'Unione in materia di immigrazione e asilo «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario»; inoltre, la norma stabilisce che gli atti dell'Unione adottati in virtù del predetto capo del trattato contengono, ogniqualvolta ciò sia necessario, «misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

Il principio riceve, in questa sede, una specificazione "inedita", atteso che il trattato fa riferimento al «principio di solidarietà e di equa ripartizione della solidarietà tra Stati membri», essendo ulteriormente

⁸⁷ Cfr., ad esempio, Corte giust., 3 marzo 2009, causa C-205/06, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2009:118; Corte giust., 3 marzo 2009, causa C-249/06, *Commissione c. Svezia*, ECLI:EU:C:2009:119; Corte giust., 19 novembre 2009, causa C-118/07, *Commissione c. Finlandia*, ECLI:EU:C:2009:715.

⁸⁸ In tal senso cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 151.

chiarito che esso si applica «anche sul piano finanziario»⁸⁹. Ciò in considerazione, probabilmente, delle peculiarità del settore dell'immigrazione, nel quale gli Stati membri si trovano, in ragione della loro posizione geografica, in condizioni molto diverse. In particolare, soltanto alcuni Stati sono un punto di ingresso nell'Unione europea e, come noto, la responsabilità del controllo delle frontiere esterne grava sugli Stati nel cui territorio esse si trovano⁹⁰. Inoltre, il c.d. «sistema Dublino» attribuisce allo Stato di primo ingresso la competenza a conoscere delle domande di asilo⁹¹. Tutto ciò comporta che, sebbene tutti gli Stati membri siano accomunati dall'interesse a che il controllo delle frontiere esterne si svolga in modo efficiente, l'equa ripartizione delle responsabilità e dei costi si scontri, per così dire, con le menzionate differenze strutturali tra gli Stati membri.

A tal proposito, è noto come l'attuazione del principio di solidarietà interstatale nel settore in esame sia altamente discussa, essendo sovente rilevato il ruolo assai marginale giocato, nella pratica, da tale principio in un contesto che, negli ultimi anni, è stato al centro di un ampio dibattito⁹².

⁸⁹ Per un'analisi approfondita dell'art. 80 TFUE, cfr. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, spec. p. 63 ss.

⁹⁰ Cfr. A. LANG, *Commento all'art. 80 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 858 ss., a p. 858.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Con riferimento al principio di solidarietà nell'ambito della politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere estere, cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, I. NIKOLAKOPOULOU-STEPHANOU, *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: from declaration to implementation*, in *Revue hellénique de droit international*, 2010, p. 271 ss.; M.-L. BASILIEN-GAINCHE, *La politique européenne d'immigration et d'asile en question: la valeur de la solidarité soumise à l'argument de réalité*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 245 ss.; M. GESTRI, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e politiche nazionali di regolarizzazione*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895 ss.; B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, 1, p. 17 ss.; R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne*, cit., spec. p. 312 ss.; L.-P. LEBLANC, *La gouvernance des frontières de*

In questa sede, è possibile dare conto solo per sommi capi degli aspetti principali emersi nell'ambito di tale dibattito.

Occorre rilevare, innanzitutto, che l'attuazione del principio di cui all'art. 80 TFUE può assumere, in linea teorica, varie forme e che, in tale contesto, il ruolo di individuare i meccanismi più idonei – nel quadro dell'elaborazione delle politiche in materia di controllo delle frontiere esterne, asilo e immigrazione – spetta essenzialmente alle istituzioni dell'Unione⁹³. Queste ultime hanno adottato, in effetti, vari strumenti ispirati al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri⁹⁴, quali, ad esempio, quelli relativi ai meccanismi di finanziamento, ossia, da ultimo, il regolamento (UE) n.

l'Union européenne: la solidarité des États membres en question, in G.A. OANTA, J.R. RODRIGUEZ (sous la direction de), *Le droit public à l'épreuve de la gouvernance: journée franco-espagnole – El Derecho Publico ante la gobernanza: jornada franco-espanola*, 2012, p. 149 ss.; L.M. HESCHL, *Lampedusa: The Lack of Solidarity and the Human Rights Crisis at the EU's External Borders*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2014, p. 63 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365 ss.; C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 785 ss.; J. BAST, *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in *European Public Law*, 2016, p. 289 ss.; E. KÜÇÜK, *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?*, in *European Law Journal*, 2016, p. 448 ss.; U. VILLANI, *Editoriale. Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, 3, p. 1 ss.; A. MIGLIO, *Solidarity in EU asylum and migration law: a crisis management tool or a structural principle?*, in E. KUŹELEWSKA, A. WEATHERBURN, D. KLOZA (eds.), *Irregular migration as a challenge for democracy*, Cambridge, 2018, p. 23 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, cit.; Ó. GARCÍA AGUSTÍN, M. BAK JØRGENSEN, *Solidarity and the 'Refugee Crisis' in Europe*, Cham, 2019; D. THYM, E. TSOURDI, *Les dimensions constitutionnelle et opérationnelle de la solidarité dans les politiques d'asile et de contrôle des frontières*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 35 ss.

⁹³ Cfr. I. NIKOLAKOPOULOU-STEPHANOU, *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: from declaration to implementation*, cit., *passim*.

⁹⁴ Cfr. A. LANG, *Commento all'art. 80 TFUE*, cit., p. 859.

514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi⁹⁵ ed il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio⁹⁶.

Può inoltre citarsi la direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi⁹⁷, la quale, significativamente, contiene un intero capo – il capo VI (artt. 24-26) – dedicato alla «Solidarietà» (e così intitolato), in tal modo anticipando, per certi versi, il successivo inserimento del principio di solidarietà tra Stati membri negli attuali artt. 67 e 80 TFUE ad opera del trattato di Lisbona. Tale direttiva dispone, in particolare, all'art. 25, par. 1, che: «Gli Stati membri accolgono *con spirito di solidarietà comunitaria* le persone ammissibili alla protezione temporanea. Essi indicano la loro capacità d'accoglienza in termini numerici o generali [...]»⁹⁸. Inoltre, il considerando n. 20 della stessa direttiva enuncia: «È necessario prevedere un sistema di solidarietà inteso a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli

⁹⁵ In *GUUE*, L 150 del 20 maggio 2014, p. 112.

⁹⁶ *Ivi*, p. 168.

⁹⁷ In *GUCE*, L 212 del 7 agosto 2001, p. 12. In merito a tale direttiva cfr., *ex multis*, K. KERBER, *Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2002, p. 198 ss.; J. DURIEUX, *Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2014, p. 221 ss.; M. NOTARBARTOLO DI SCIARA, *Temporary Protection Directive, dead letter or still option for the future? An overview on the reasons behind its lack of implementation*, in *Eurojus*, 2 dicembre 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/temporary-protection-directive-dead-letter-or-still-option-for-the-future-an-overview-on-the-reasons-behind-its-lack-of-implementation/>.

⁹⁸ Corsivo aggiunto.

sfolati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi in caso di afflusso massiccio».

Si tratta, peraltro, di un atto la cui effettiva implementazione non ha mai realmente avuto luogo, per varie ragioni, di carattere sia giuridico, sia politico⁹⁹; in proposito, pare utile ricordare quanto affermato dalla Corte di giustizia in un passaggio della sentenza *N.S. e a.*:

«l'art. 80 TFUE prevede che la politica dell'asilo e la sua attuazione siano regolate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. La direttiva 2001/55 costituisce un esempio di tale solidarietà ma, come è stato indicato in udienza, i meccanismi di solidarietà che essa contiene sarebbero limitati a situazioni del tutto eccezionali rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva, ossia l'afflusso massiccio di sfollati»¹⁰⁰.

In tempi più recenti, il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri è stato ribadito nella comunicazione della Commissione del 13 maggio 2015 intitolata *A European agenda on migration*¹⁰¹ e, pochi mesi dopo, ha trovato un'applicazione concreta in due deci-

⁹⁹ Per una analisi delle possibili ragioni cfr., ad esempio, M. NOTARBARTOLO DI SCIARA, *Temporary Protection Directive, dead letter or still option for the future? An overview on the reasons behind its lack of implementation*, cit.

¹⁰⁰ Corte giust., 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. e a.*, ECLI:EU:C:2011:865, punto 93.

¹⁰¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A European agenda on Migration*, 13 maggio 2015, COM(2015) 240 final, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. In proposito cfr., ad esempio, A. DI PASCALE, *La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo*, in *Eurojus*, 9 aprile 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/la-futura-agenda-europea-per-limmigrazione-alla-ricerca-di-soluzioni-per-la-gestione-dei-flussi-migratori-nel-mediterraneo/>; F. CHERUBINI, *L'Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *SIDIBlog*, 3 giugno 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.sidiblog.org/2015/06/03/lagenda-europea-sulla-migrazione-la-macchina-ora-forse-funziona-ma-ne-occorre-comunque-unaltra/>; M.H. ZOETEWIJJ-TURHAN, O. TURHAN, *The European Agenda on Migration: Let's Talk Turkey*, in *Journal of immigration, asylum and nationality law*, 2016, p. 142 ss.

sioni del Consiglio, adottate rispettivamente il 14 ed il 22 settembre 2015, istitutive di misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia¹⁰². Tali decisioni – la cui base giuridica è costituita dall'art. 78, par. 3, TFUE¹⁰³, mai utilizzato prima – prevedono, in deroga all'art. 13, par. 1, del c.d. regolamento Dublino III¹⁰⁴, un meccanismo provvisorio¹⁰⁵ teso a permettere il trasferimento, dalla Grecia e dall'Italia verso altri Stati membri, di persone in evidente necessità di prote-

¹⁰² Si tratta della decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE*, L 239 del 15 settembre 2015, p. 146, e della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE*, L 248 del 24 settembre 2015, p. 80.

¹⁰³ Ai sensi del quale: «Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo».

¹⁰⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), in *GUUE*, L 180 del 29 giugno 2013, p. 31. La norma citata nel testo prevede: «Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera».

¹⁰⁵ Si noti, peraltro, che la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento istitutivo di un meccanismo di ricollocamento permanente: cfr. la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, 9 settembre 2015, COM(2015) 450 final, disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-450-IT-F1-1.PDF>.

zione internazionale¹⁰⁶. Le citate decisioni hanno prefigurato, in particolare, il “ricolloccamento”, nell’arco di due anni dalla loro adozione, di un totale di 160.000 persone, stabilendo procedure *ad hoc* e fissando specifici criteri per l’identificazione dei soggetti da trasferire.

Nella pratica, peraltro, le decisioni in questione non hanno dato i risultati auspicati, atteso che vari Stati membri non hanno ricevuto nessuna persona e che i ricollocamenti effettuati non sono numerosi¹⁰⁷. Inoltre, è da rilevare che la seconda delle due decisioni del Consiglio è stata oggetto di impugnazione, con due ricorsi per annullamento proposti dinanzi alla Corte di giustizia nel dicembre 2015, da parte di due Stati membri: la Slovacchia e l’Ungheria¹⁰⁸. Varie sono le censure mosse a tale

¹⁰⁶ Sul punto cfr., ad esempio, M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall’Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, 2, p. 33 ss.; S. PEERS, *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *EU Law Analysis*, 24 settembre 2015, disponibile all’indirizzo internet: <http://eulawanalysis.blogspot.lu/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html>; S.F. NICOLSI, *Emerging challenges of the temporary relocation measures under European Union asylum law*, in *European Law Review*, 2016, p. 338 ss. In termini più generali cfr., ad esempio, P. HILPOLD, *Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee law: The many facets of an instrument still in the making*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2017, p. 1188 ss.; L. MARIN, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, 1, p. 55 ss.

¹⁰⁷ Cfr., ad esempio, il Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifteenth report on relocation and resettlement, del 6 settembre 2017, COM(2017) 465 final, disponibile all’indirizzo internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf. Per un quadro più recente, e più ad ampio raggio, in merito all’attuazione dell’Agenda europea sulla migrazione, cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Relazione sullo stato di attuazione dell’agenda europea sulla migrazione*, 16 ottobre 2019, COM(2019) 481 final.

¹⁰⁸ Si tratta, rispettivamente, della causa C-643/15, *Repubblica slovacca c. Consiglio dell’Unione europea*, e della causa C-647/15, *Ungheria c. Consiglio dell’Unione europea*. In proposito, cfr. K. GROENENDIJK, B. NAGY, *Hungary’s appeal against relocation to the CJEU: upfront attack or rear guard battle?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 16 dicembre 2015, disponibile all’indirizzo internet: <http://eumigrationlawblog.eu/hungarys-appeal-against-relocation-to-the-cjeu-upfront-attack-or-rear-guard-battle/>; Z. VIK-

decisione dai due Stati nei rispettivi ricorsi, in ordine alla violazione di diversi principi dell'Unione europea – tra i quali, ad esempio, i principi di equilibrio istituzionale, proporzionalità, certezza del diritto, democrazia rappresentativa – ed al mancato rispetto di talune regole procedurali. In particolare, secondo le ricorrenti, la decisione in questione costituisce, di fatto, un atto legislativo e, pertanto, sarebbe stato necessario procedere alla sua adozione attraverso la procedura legislativa ordinaria¹⁰⁹.

Entrambe le cause, riunite dalla Corte, hanno avuto una durata particolarmente lunga: in proposito, è stato notato¹¹⁰ come possa considerarsi sorprendente la scelta delle ricorrenti di non chiedere né la sospensione della decisione impugnata, ai sensi dell'art. 278 TFUE, né l'applicazione del procedimento accelerato di cui agli artt. 133-136 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, a fronte di una durata media dei ricorsi diretti promossi dinanzi alla Corte pari a venti mesi. Tanto più che, per un verso, e come anticipato, la decisione aveva carattere temporaneo e si sarebbe applicata soltanto sino al 26 settembre 2017; per altro verso, la mancata attuazione della decisione stessa, nelle more del giudizio, avrebbe potuto esporre gli Stati membri ricorrenti, quantomeno in linea teorica¹¹¹, ad

ARSKA, *The Slovak Challenge to the Asylum-Seekers' Relocation Decision: A Balancing Act*, in *EU Law Analysis*, 29 dicembre 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://eulawanalysis.blogspot.lu/2015/12/the-slovak-challenge-to-asylum-seekers.html>; A. DI PASCALE, *Il ricollocamento: appena nato è già finito?*, in *Eurojus*, 16 febbraio 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/il-ricollocamento-appena-nato-e-gia-finito/>; M. VARJU, V. CZINA, *Hitting where it hurts the most: Hungary's legal challenge against the EU's refugee quota system*, in *Verfassungsblog*, 17 febbraio 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://verfassungsblog.de/hitting-where-it-hurts-the-most-hungarys-legal-challenge-against-the-eus-refugee-quota-system/>. Più in generale, per alcune riflessioni in merito alla posizione dei governi degli Stati membri dell'Europa dell'Est con riferimento alla gestione dei rifugiati, cfr. R. COMAN, *Solidarité conditionnée ou absence de solidarité vis-à-vis des réfugiés. Le positionnement des gouvernements est-européens*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 289 ss.

¹⁰⁹ Amplius cfr., ad esempio, A. DI PASCALE, *Il ricollocamento: appena nato è già finito?*, cit.

¹¹⁰ Cfr. M. DI FILIPPO, *The strange procedural fate of the actions for annulment of the EU relocation scheme*, in *Eurojus.it*, 4 marzo 2017, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/the-strange-procedural-fate-of-the-actions-for-annulment-of-the-eu-relocation-scheme/>.

¹¹¹ Poiché l'incertezza derivante dalla pendenza dei ricorsi potrebbe essere invocata

una procedura di infrazione; circostanza che, come si vedrà *infra*, si è poi effettivamente realizzata.

A seguito della presentazione, il 26 luglio 2017, delle conclusioni dell'avvocato generale Bot¹¹², la Corte di giustizia ha infine pronunciato la sua sentenza il 6 settembre 2017¹¹³, respingendo integralmente entrambi i ricorsi proposti.

Le citate conclusioni, come si è anticipato¹¹⁴, contengono affermazioni particolarmente significative con riguardo al principio di solidarietà tra Stati membri, definito dall'avvocato generale, tra l'altro, quale «valore di base ed esistenziale dell'Unione»¹¹⁵.

L'avvocato generale rileva, altresì, che la solidarietà, con la decisione impugnata – relativa, come detto, al “ricolloccamento” dei migranti – assume un contenuto concreto ed un carattere vincolante, lasciando così intendere che, per poter dare luogo ad obblighi giuridici, la solidarietà debba trovare attuazione in atti di diritto derivato. E ciò anche in considerazione del fatto che – osserva lo stesso avvocato generale – le cause riunite in questione mostrano emblematicamente l'opposizione da parte di taluni Stati membri alla predetta caratteristica – definita «essenziale e innovativa»¹¹⁶ – di “strumento attuativo” della solidarietà, propria della decisione impugnata. Gli Stati membri in questione sarebbero, invece, secondo l'impostazione dell'avvocato generale, che appare peraltro pienamente condivisibile sul punto, sostenitori di una solidarietà assunta liberamente e fondata unicamente su impegni volontari¹¹⁷.

quale ostacolo allo svolgimento della procedura di infrazione: cfr., anche per riferimenti in proposito, M. DI FILIPPO, *The strange procedural fate of the actions for annulment of the EU relocation scheme*, cit.

¹¹² Conclusioni dell'avvocato generale Bot presentate il 26 luglio 2017 nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618.

¹¹³ Corte giust., 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631.

¹¹⁴ V. *supra*, il par. 1.1 di questo capitolo.

¹¹⁵ Conclusioni dell'avvocato generale Bot presentate il 26 luglio 2017 nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., par. 18. *Amplius* sul punto, v. *supra*, il par. 1.1 di questo capitolo.

¹¹⁶ *Ivi*, par. 23.

¹¹⁷ *Ibid.*

Sulla scorta di questa premessa, nonché dell'analisi della decisione contestata e dei motivi di ricorso fatti valere da Slovacchia e Ungheria, l'avvocato generale ha proposto alla Corte di respingere i ricorsi.

La Corte, con una sentenza particolarmente ampia ed articolata, ha effettivamente respinto, in via integrale, i ricorsi proposti, confermando quindi la validità e la legittimità della decisione oggetto di impugnazione.

Nel quadro dell'ampio dibattito originato dalla sentenza¹¹⁸ non sono mancate voci critiche, ad esempio con riguardo al mancato riconoscimento espresso, da parte della Corte di giustizia, della qualifica di "valore" alla solidarietà, nonché, più in generale, in ragione della mancanza di un'aperta condanna degli Stati membri non pienamente rispettosi dei valori su cui si fonda l'Unione¹¹⁹.

Ciò nondimeno, la pronuncia pare comunque costituire un passaggio importante nel percorso di (faticosa) affermazione del principio di solidarietà tra Stati membri, e di equa ripartizione delle responsabilità, nel settore della politica comune in materia di asilo e immigrazione.

Piuttosto, pare criticabile lo scarso coraggio delle istituzioni politiche dell'Unione – nonché, evidentemente, degli Stati membri e dei loro rap-

¹¹⁸ Tra i numerosi commenti, cfr., ad esempio, A. CAIOLA, *Entre Charybde et Scylla: la nécessité de la solidarité en matière d'asile et d'immigration et le respect des règles en vigueur*, in *Revue des affaires européennes*, 2017, 3, p. 551 ss.; H. LABAYLE, *Le principe de solidarité en matière d'asile devant la Cour de justice, de la coupe aux lèvres*, in *La Semaine Juridique – édition générale*, 2017, n° 47, p. 2113 ss.; B. DE WITTE, E. TSOURDI, *Confrontation on relocation – The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1457 ss.; A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE on line*, 2018/1, p. 197 ss.

¹¹⁹ In tal senso cfr., in particolare, H. LABAYLE, *La solidarité n'est pas une valeur: la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice (CJUE, 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie c. Conseil, C-643/15 et C-647/15)*, in *ELSJ*, 7 settembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.gdr-elsj.eu/2017/09/07/asile/solidarite-nest-valeur-validation-de-relocalisation-temporaire-demandeurs-dasile-cour-de-justice-cjue-6-septembre-2017-slovaquie-hongrie-c-conseil/>, che afferma, in merito all'assenza di riferimenti nella sentenza al tema dei valori che fondano l'azione dell'Unione: «L'économie d'un rappel de la Cour sur ce point déçoit par sa pusillanimité et elle fait douter de sa compréhension réelle des enjeux».

presentanti – nel proseguire con fermezza sulla strada dei ricollocamenti, che, pur rappresentando un rimedio contingente, avevano comunque avviato, almeno sulla carta, una stagione di maggiore condivisione degli oneri tra Stati membri.

Alla citata pronuncia della Corte ha fatto seguito, come era stato ipotizzato, l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti di tre Stati membri (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca). In tale contesto, la Commissione ha poi adito la Corte di giustizia, la quale, con sentenza del 2 aprile 2020, seguendo l'orientamento suggerito dall'avvocato generale Sharpston nelle sue conclusioni¹²⁰, ha accolto i ricorsi proposti dalla Commissione, dichiarando l'inadempimento di Polonia, Ungheria e Repubblica ceca¹²¹. Anche in questo caso, come già in occasione della pronuncia relativa ai predetti ricorsi per annullamento, la Corte si è limitata, sostanzialmente, ad affrontare i profili tecnici delle questioni oggetto di causa, senza soffermarsi sul valore giuridico, la portata e il significato concreto del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati membri.

Non può non rilevarsi, in ogni caso, come il ricorso all'art. 78, par. 3, TFUE abbia dato origine a vari problemi, sia sotto il profilo dell'efficacia delle misure poste in essere, sia sotto il profilo della condotta tenuta dagli Stati membri.

In considerazione di quanto precede, una valutazione in merito alla portata concreta del principio di solidarietà interstatale nell'ambito della politica comune di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne non sembra poter essere, allo stato attuale, di segno positivo. Occorre tuttavia tenere presente, per quanto più di interesse ai fini del presente lavoro, la segnalata specificità di tale settore, nel quale gli squilibri tra gli Stati membri sono, per così dire, strutturali e la risoluzione dei problemi assume inevitabilmente una dimensione unilaterale, nel senso che alcuni Stati si trovano sistematicamente nella posizione di "assistiti", senza che

¹²⁰ Conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston il 31 ottobre 2019 nelle cause C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia e a. (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale)*, ECLI:EU:C:2019:917.

¹²¹ Corte giust., 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia e a. (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale)*, ECLI:EU:C:2020:257.

la messa in opera dell'assistenza comporti un incremento sempre tangibile dell'interesse comune, almeno come percepito dalla prospettiva degli Stati membri che non rappresentano un punto di accesso al territorio dell'Unione europea¹²².

2.3. *Le «misure adeguate alla situazione economica» e l'«assistenza finanziaria» di cui all'art. 122 TFUE (rinvio).*

L'art. 122 TFUE contiene, per effetto delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona, un richiamo allo «spirito di solidarietà tra Stati membri». Tale disposizione, essendo strettamente correlata all'ambito di applicazione della solidarietà interstatale cui è dedicato il presente lavoro, sarà oggetto *infra* di più ampie riflessioni, alle quali, in questa sede, ci si limita a fare rinvio¹²³.

2.4. *La politica dell'Unione nel settore dell'energia.*

L'art. 194, par. 1, TFUE, nell'introdurre nel testo del trattato – per la prima volta¹²⁴ – l'espressione «politica dell'Unione nel settore dell'energia», prevede che tale politica debba essere intesa a perseguire una serie di obiettivi¹²⁵ «in uno spirito di solidarietà tra Stati mem-

¹²² Ciò parrebbe distinguere tale ambito dal diverso settore costituito dalla *governance* economica europea, dove l'eccessivo peggioramento delle condizioni economiche di uno Stato comporta svantaggi per l'insieme degli Stati membri, in particolare se ci si riferisce agli Stati la cui moneta è l'euro. Cfr. tuttavia J. BAST, *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, cit., spec. p. 302 ss., il quale, nell'affermare la necessità di rafforzare il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri, incrementando il livello di integrazione, traccia un parallelo tra i due settori, che ritiene accomunati dalla necessità di correggere asimmetrie strutturali in nome del perseguimento del «bene comune».

¹²³ V., in particolare, *infra*, il par. 4 del capitolo III; per ulteriori considerazioni in merito all'art. 122 TFUE, v. altresì i parr. 2.3-2.5 e 3 del capitolo IV ed i parr. 3 e 5 del capitolo VI.

¹²⁴ Cfr. M. MARLETTA, *Commento all'art. 194 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1651 ss., spec. p. 1652.

¹²⁵ Precisamente, ai sensi del par. 1 dell'art. 194 TFUE: (a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; (b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento ener-

bri»¹²⁶. Quest'ultimo inciso è stato aggiunto dal trattato di Lisbona, atteso che il trattato-Costituzione non conteneva alcun riferimento alla solidarietà in relazione alla norma dedicata alla politica energetica¹²⁷.

Il settore dell'energia – rispetto al quale l'Unione dispone di una competenza concorrente con gli Stati membri, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. i), TFUE – costituisce, indubitabilmente, una materia «of common concern»¹²⁸ per gli Stati membri, in considerazione di una pluralità di fattori. In primo luogo, è noto come l'energia abbia giocato un ruolo fondamentale sin dalle prime fasi dell'esperienza comunitaria, come dimostra la stessa istituzione della CECA e, successivamente, della CEEA, con l'obiettivo di favorire l'intensificarsi delle relazioni tra gli Stati europei in ambito (anche) energetico. In secondo luogo, varie crisi

getico nell'Unione; (c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; (d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

¹²⁶ In merito alla solidarietà tra Stati membri nell'ambito della politica dell'Unione nel settore dell'energia cfr., ad esempio, Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les États membres de l'Union européenne: une chimère?*, in *Revue des affaires européennes*, 2009-2010, p. 771 ss.; J. BOUDANT, *La solidarité européenne entre dépendance énergétique et stratégies commerciales*, in J.-CH. BARBATO, J.-D. MOUTON (sous la direction de), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne? Réflexions à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruxelles, 2010, p. 174 ss.; N. AHNER, J.-M. GLACHANT, *The Building of Energy Solidarity in the EU*, in J.-M. GLACHANT, M. HAFNER, J. DE JONG, N. AHNER, S. TAGLIAPIETRA, *A New Architecture for EU Gas Security of Supply*, Bruxelles, 2012, p. 123 ss.; S. ANDOURA, *Energy Solidarity in Europe: From Independence to Interdependence*, Notre Europe Studies and Reports, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.notre-europe.eu/media/energysolidarity-andoura-ne-ijd-july13.pdf?pdf=ok>. L'inciso relativo allo spirito di solidarietà tra Stati membri, contenuto nel testo dell'art. 194, par. 1, TFUE, «fait écho à une demande exprimée lors de la CIG 2007 par la Pologne et les pays baltes en raison de leurs différends avec la Russie pour leur approvisionnement en gaz et en électricité»: cfr. F.-X. PRIOLLAUD, D. SIRITZKY, *Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, Paris, 2008, spec. p. 295.

¹²⁷ Cfr. l'art. III-256, par. 1, del trattato-Costituzione: «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa a [...]».

¹²⁸ E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit., spec. p. 973.

energetiche susseguitesi nel corso degli anni hanno mostrato la necessità di una capacità di risposta comune da parte degli Stati membri. In terzo luogo, la grande rilevanza economica del settore dell'energia ha fatto sì che, segnatamente a partire dagli anni Novanta, l'azione dell'Unione europea diretta all'instaurazione del mercato interno ed alla tutela della concorrenza abbia iniziato ad incidere anche sulle imprese operanti in tale settore¹²⁹.

È stato, però, solo nel 2005, in occasione del vertice informale tenutosi nel mese di ottobre ad Hampton Court, che ha preso forma, per la prima volta, l'idea di una politica energetica comune¹³⁰. L'idea è stata successivamente confermata dal Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007, che ha altresì assegnato tre obiettivi principali a tale politica: «aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento; garantire la competitività delle economie europee e la disponibilità di energia a prezzi accessibili; promuovere la sostenibilità ambientale e lottare contro i cambiamenti climatici»¹³¹. La Commissione, che aveva già delineato un quadro complessivo della politica energetica nel Libro Verde *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*¹³², ha quindi presentato varie comunicazioni e proposte¹³³.

È in tale contesto che si inserisce l'art. 194 TFUE, il quale, a partire dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, legittima l'Unione ad esercitare in modo “unitario”, e non più soltanto settoriale, le competenze in ambito energetico¹³⁴. L'esplicito riferimento allo «spirito di solidarietà tra Stati membri», insieme con l'«esigenza di preservare e migliorare l'am-

¹²⁹ J. BOUDANT, *La solidarité européenne entre dépendance énergétique et stratégies commerciales*, cit., p. 175.

¹³⁰ Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les États membres de l'Union européenne: une chimère?*, cit., p. 772.

¹³¹ Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007, conclusioni della presidenza, disponibili all'indirizzo internet: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/93153.pdf, punto 28.

¹³² COM(2006) 105 def.

¹³³ Cfr., ad esempio, il c.d. “terzo pacchetto energia”, composto di una serie di atti pubblicati in *GUUE*, L 211 del 14 agosto 2009.

¹³⁴ Cfr. M. MARLETTA, *Commento all'art. 194 TFUE*, cit., p. 1654.

biente», di cui al par. 1 dell'art. 194 TFUE, induce a ritenere che l'azione dell'Unione nel settore dell'energia si sia affrancata da una connotazione esclusivamente "mercantilistica"¹³⁵. Il richiamo alla solidarietà tra Stati membri, in particolare, può essere correlato al fatto che questi ultimi si trovano, in tale ambito, in una situazione di interdipendenza strutturale, che giustifica la finalità di sviluppare un mercato europeo dell'energia elettrica e del gas¹³⁶, tenuto conto del legame esistente tra liberalizzazione del settore e sicurezza nell'approvvigionamento¹³⁷. Proprio con riguardo all'approvvigionamento, come affermato dalla Commissione europea, «[l']interconnessione e la solidarietà nell'ambito del mercato interno non solo costituiscono caratteristiche intrinseche di un sistema di mercato integrato, ma sono parimenti indispensabili per ripartire e ridurre i rischi individuali»¹³⁸.

Non può negarsi, peraltro, che, per un verso, il settore dell'energia resta soggetto a forti tendenze di carattere nazionalistico e protezionistico; per altro verso, l'azione dell'Unione in tale settore è, ad oggi, frammentaria, non essendo stata ancora sviluppata una politica dell'energia realmente europea¹³⁹.

In questo quadro, un ruolo significativo per la solidarietà tra Stati membri sembra rinvenibile, allo stato attuale, soprattutto con riguardo alla gestione delle crisi di approvvigionamento¹⁴⁰, in relazione alle quali il

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Prospettive del mercato interno del gas e dell'elettricità*, 10 gennaio 2007, COM(2006) 841 def, spec. p. 4 s.

¹³⁷ Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les États membres de l'Union européenne: une chimère?*, cit., p. 774.

¹³⁸ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Secondo riesame strategico della politica energetica. Piano d'azione dell'UE per la sicurezza e la solidarietà nel settore energetico, del 13 novembre 2008, COM(2008) 781 def, p. 4.

¹³⁹ In tal senso cfr., ad esempio, Notre Europe, Policy Proposal by Jacques DELORS, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*, Study by Sami Andoura, Leigh Hancher and Marc Van Der Woude, 2010, disponibile all'indirizzo internet: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/dv/201/201006/20100602_envi_study_energy_policy_en.pdf, spec. p. 69 ss..

¹⁴⁰ In proposito cfr., *ex multis*, Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les États*

settore dell'energia è espressamente menzionato, ad esempio, dall'art. 122, par. 1, TFUE¹⁴¹. Con specifico riguardo all'approvvigionamento del gas, anche a causa delle crisi succedutesi a partire dal 2006, è stato adottato un apposito regolamento nel 2010¹⁴², poi sostituito dal regolamento (UE) 2017/1938¹⁴³. Quest'ultimo non soltanto contiene numerosi richiami alla solidarietà tra Stati membri – come già il suo predecessore e come vari altri atti di diritto derivato relativi a diversi ambiti del settore energetico¹⁴⁴ –, ma introduce altresì un meccanismo di solidarietà, comprensivo di un sistema di ripartizione degli oneri, volto a mitigare gli effetti di una grave situazione di emergenza nell'Unione in relazione all'approvvigionamento del gas¹⁴⁵.

membres de l'Union européenne: une chimère?, cit., p. 777 ss.; S. ANDOURA, *Energy Solidarity in Europe: From Independence to Interdependence*, spec. p. 38 ss.

¹⁴¹ Ai sensi del quale: «Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia» (corsivo aggiunto). In ordine a tale disposizione, v. *infra*, il par. 4 del capitolo III.

¹⁴² Regolamento (UE) n. 994/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE del Consiglio (in *GUUE*, L 295 del 12 novembre 2010, p. 1), su cui cfr., ad esempio, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Mengozzi il 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni e a.*, ECLI:EU:C:2017:616, ove si afferma (al par. 35) che il sistema istituito dall'atto in questione «si basa sull'obbligo di solidarietà tra Stati membri, il quale permea l'intero regolamento» e si aggiunge (al par. 37) che, per tale ragione, quando si interpretano le relative disposizioni, «occorre tenere conto del ruolo fondamentale svolto dal principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito di tale regolamento». Cfr. altresì la successiva sentenza della Corte di giustizia del 20 dicembre 2017, causa C-226/16, *Eni e a.*, ECLI:EU:C:2017:1005, nella quale, peraltro, nessuna considerazione è dedicata alla solidarietà.

¹⁴³ Regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010, in *GUUE*, L 280 del 28 ottobre 2017, p. 1.

¹⁴⁴ In proposito cfr., ad esempio, anche per ulteriori riferimenti, T.M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, I (2019), 31 dicembre 2019, p. 139 ss., spec. p. 149 s.

¹⁴⁵ Cfr. l'art. 13 del regolamento (UE) 2017/1938, cit.

In linea generale, uno dei principali problemi interpretativi che si pongono – in questo settore, ma anche in altri ambiti del diritto dell'Unione in cui il principio in esame assume una rilevanza peculiare – riguarda la possibilità che la solidarietà interstatale sia suscettibile di giocare un ruolo centrale non soltanto nelle situazioni di crisi, ma anche al di fuori di esse.

Come si vedrà *infra*¹⁴⁶, il Tribunale dell'Unione europea, in una recente sentenza, ha preso una posizione molto netta in merito al citato problema interpretativo, affermando che il principio di solidarietà tra Stati membri (nonché tra Unione e Stati membri), anche in materia energetica, costituisce un principio generale di diritto dell'Unione, suscettibile di trovare applicazione anche al di fuori delle situazioni di crisi¹⁴⁷.

Se la citata pronuncia, già di per sé dirompente, dovesse essere confermata dalla Corte di giustizia in sede di impugnazione¹⁴⁸, nel settore energetico il principio di solidarietà tra Stati membri acquisterebbe una notevole rilevanza e potrebbe ispirare, in prospettiva, lo sviluppo di un'autentica politica europea dell'energia.

2.5. *La clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE.*

Il trattato di Lisbona, oltre a tutti i riferimenti di cui si è detto alla solidarietà tra Stati membri, ha introdotto, all'art. 222 TFUE, una vera e propria «clausola di solidarietà»¹⁴⁹. Tale clausola prevede ben precise mo-

¹⁴⁶ V. il par. 4 di questo capitolo.

¹⁴⁷ Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567.

¹⁴⁸ La sentenza del Tribunale è stata impugnata dalla Repubblica federale tedesca, intervenuta in primo grado a sostegno della Commissione. Il giudizio di impugnazione è pendente dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-848/19 P).

¹⁴⁹ Su cui cfr., tra i molti contributi, senza alcuna pretesa di completezza, M. FUCHS-DRAPIER, *The European Union's Solidarity Clause in the Event of a Terrorist Attack: Towards Solidarity or Maintaining Sovereignty?*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2011, p. 184 ss.; V. ZAMBRANO, *Commento all'art. 222 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 1649 ss.; S. BLOCKMANS, *L'Union fait la force: making the most of the solidarity clause (Article 222 TFEU)*, in I. GOVAERE, S. POLI (eds.), *EU management of global emergencies*, Leiden, 2014, p.

dalità attraverso cui l'Unione europea e gli Stati membri «agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà» nel caso in cui uno Stato membro «sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo»¹⁵⁰.

Il testo dei quattro paragrafi dell'art. 222 TFUE consente di affermare che questo costituisce la disposizione maggiormente dettagliata in ordine alle concrete modalità di attuazione del principio di solidarietà tra Stati membri, pur non essendo tale norma suscettibile di fornire una definizione generale del principio¹⁵¹.

L'art. 222 TFUE non si limita ad affermare la necessità che gli Stati membri operino in uno spirito di solidarietà, bensì sancisce «un dovere, un obbligo di solidarietà», in capo agli Stati membri ed alla stessa Unione europea, nei confronti di un Paese membro che invochi aiuto al fine di far fronte ad una situazione di grave difficoltà nella quale sia venuto a trovarsi¹⁵². Peraltro, tale dovere, come è stato osservato, non può discendere *direttamente* dall'art. 222 TFUE, in considerazione delle caratteristiche delle due procedure previste dalla disposizione¹⁵³: invero, tanto la procedura “ordinaria”, di cui alla prima parte del par. 3 dell'art. 222 TFUE, quanto la procedura delineata per il caso di implicazioni nel settore della difesa, di cui alla seconda parte del medesimo paragrafo, richiedono taluni passaggi preventivi – segnatamente, il coordinamento degli Stati membri in sede di Consiglio e l'adozione di una specifica decisione relativa alle modalità di attuazione della clausola di solidarietà – dai quali trae origine il dovere in questione.

111 ss.; P. MENGOZZI, *Commento all'art. 222 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1834 ss.; P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 209 ss.; T. RUSSO, *Solidarity among Member States in the event of a natural or man-made disaster (Art. 222 TFEU)*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2016, p. 43 ss.

¹⁵⁰ Così il par. 1 – nonché, in sostanza, il par. 2 – dell'art. 222 TFUE.

¹⁵¹ P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, cit., spec. p. 211.

¹⁵² Cfr. V. ZAMBRANO, *Commento all'art. 222 TFUE*, cit., p. 1649.

¹⁵³ Cfr. P. MENGOZZI, *Commento all'art. 222 TFUE*, cit., p. 1836.

Una decisione relativa alle modalità di attuazione della clausola è stata adottata, ad oltre quattro anni e mezzo dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, nel giugno del 2014¹⁵⁴: essa non comporta implicazioni nel settore della difesa e, pertanto, non rientra nell'ambito della seconda parte del par. 3 dell'art. 222 TFUE. Tale decisione stabilisce le norme e le procedure per l'attuazione, *da parte dell'Unione*¹⁵⁵, della clausola di solidarietà, fornendo altresì una definizione – ai fini della decisione medesima – dei concetti di «catastrofe», «attacco terroristico», «crisi» e «risposta»¹⁵⁶. Le definizioni in parola, peraltro, sono state ritenute riduttive da parte della dottrina, non apparendo comprensive di fenomeni rilevanti quali gli attacchi ad un'ambasciata o ad una scuola di uno Stato membro in territorio straniero, ovvero ai naufragi occorsi in prossimità del litorale di uno Stato membro¹⁵⁷.

Un aspetto controverso della clausola di solidarietà concerne i suoi rapporti con l'art. 42, par. 7, TUE¹⁵⁸, ossia con la c.d. clausola di mutua

¹⁵⁴ Decisione del Consiglio 2014/415/UE, del 24 giugno 2014, relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, in *GUUE*, L 192 del 1° luglio 2014, p. 53. In proposito, cfr. A. HAMONIC, *Clause de solidarité: les modalités de sa mise en œuvre par l'Union sont enfin adoptées, mais des incertitudes persistent*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 27 ss.; P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, cit., spec. p. 220 ss.

¹⁵⁵ Come è espressamente enunciato al considerando n. 1 della decisione 2014/415/UE: «Essa non riguarda l'attuazione da parte degli Stati membri della clausola di solidarietà a norma dell'articolo 222, paragrafo 2, TFUE», bensì soltanto l'attuazione dell'art. 222 TFUE da parte dell'Unione. Sul punto v. altresì la dichiarazione n. 37 allegata a TUE e TFUE, relativa all'art. 222 TFUE, secondo la quale: «Fatte salve le misure adottate dall'Unione per assolvere agli obblighi di solidarietà nei confronti di uno Stato membro che sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, si intende che nessuna delle disposizioni dell'articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione».

¹⁵⁶ V. l'art. 3 della decisione 2014/415/UE.

¹⁵⁷ In tal senso cfr. A. HAMONIC, *Clause de solidarité: les modalités de sa mise en œuvre par l'Union sont enfin adoptées, mais des incertitudes persistent*, cit., p. 29.

¹⁵⁸ Ai termini del quale: «Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni

assistenza¹⁵⁹, che viene talvolta ricondotta al principio di solidarietà tra Stati membri, pur non menzionandolo espressamente. Se è indiscutibile che le due clausole abbiano in comune alcuni aspetti e siano, pertanto, parzialmente sovrapponibili, è altresì vero che esse presentano rilevanti differenze e che, in ogni caso, “legittimano” due diverse tipologie di risposte all’ipotesi di aggressione armata nei confronti di uno Stato membro¹⁶⁰. E, del resto, la citata decisione del Consiglio 2014/415/UE attuativa dell’art. 222 TFEU, come si evince dal suo considerando n. 14, «lascia impregiudicato» l’art. 42, par. 7, TUE.

Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri.

Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell’ambito dell’Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l’istanza di attuazione della stessa».

¹⁵⁹ In argomento cfr. P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 187 ss., spec. p. 204 ss.; N. FERNÁNDEZ SOLA, *Les clauses d’assistance mutuelle et de solidarité du Traité sur l’Union européenne: contenu, délimitation et garanties politiques et juridiques*, in *Mélanges en l’honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, 2012, p. 203 ss.; P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, cit., spec. p. 216 ss.; M. BIERMÉ, *Réponse au terrorisme: clause de solidarité ou clause de défense mutuelle?*, actualité juridique du Centre d’études juridiques européennes de l’Université de Genève, 26 novembre 2015, disponibile all’indirizzo internet: <http://www.ceje.ch/fr/actualites/politique-etrangere-et-de-securite-commune/2015/12/reponse-au-terrorisme-clause-de-solidarite-ou-clause-de-defense-mutuelle/>. Cfr. inoltre la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle clausole di difesa reciproca e di solidarietà dell’UE: dimensioni politiche ed operative (2012/2223(INI)), disponibile all’indirizzo internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0456+0+DOC+XML+V0//IT>. Con specifico riguardo alla clausola di mutua assistenza cfr., ad esempio, M. FISCHER, *Article 42 TEU [CSDP: Goals and Objectives; Mutual Defence]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, cit., p. 1201 ss.; S. IZZO, *Commento all’art. 42 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, cit., p. 303 ss.; F. GOUTTEFARDE, *L’invocation de l’article 42§7 TUE ou la solidarité militaire européenne à l’épreuve de la guerre contre le terrorisme*, in *Revue générale de droit international public*, 2016, p. 51 ss.

¹⁶⁰ Cfr. M. FISCHER, *Article 42 TEU [CSDP: Goals and Objectives; Mutual Defence]*, cit., p. 1225 s.

La peculiarità della clausola di cui all'art. 222 TFUE consiste nel fatto che la solidarietà cui fa riferimento tale disposizione risulta applicabile *sia agli Stati membri, sia all'Unione*, tali soggetti dovendo agire «congiuntamente» in risposta agli eventi previsti dalla stessa norma: il principio di solidarietà tra Stati membri assume, così, una dimensione “plurisoggettiva”, non riguardando soltanto i rapporti interstatali, ma coinvolgendo a pieno titolo anche l'Unione europea¹⁶¹. Ciò è ravvisabile, sotto traccia, anche negli altri ambiti in cui viene in rilievo il principio di solidarietà tra Stati membri – nel senso che un ruolo dell'Unione (*rectius*, delle sue istituzioni) è configurabile, per così dire, *in re ipsa* nel contesto dei rapporti tra Stati membri nelle materie rientranti nel campo di applicazione del diritto UE –, ma pare significativo l'espresso riconoscimento dell'Unione, all'art. 222 TFUE, tra i soggetti ai quali si impone il rispetto del principio in questione¹⁶².

3. *I rapporti tra il principio di solidarietà tra Stati membri ed altri principi fondamentali dell'Unione europea.*

La sintetica rassegna dei settori nei quali la solidarietà tra Stati membri è espressamente menzionata dai trattati riflette la difficoltà di riscontrare una dimensione applicativa “unitaria” del principio, in ragione delle specificità che connotano ciascun ambito nel quale esso è suscettibile di venire in rilievo. Ciò nondimeno, nell'ultima parte del presente capitolo, dopo una breve parentesi in merito ai rapporti tra il principio di solidarietà interstatale ed altri principi fondamentali dell'Unione europea, si tenterà di tirare le fila del discorso svolto sino ad ora, sulla scorta, tra l'altro, delle classificazioni del principio proposte in dottrina.

¹⁶¹ Cfr. M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., spec. p. 161 ss.

¹⁶² Si tornerà sul punto *infra* al par. 4 di questo capitolo.

3.1. *Principio di solidarietà tra Stati membri e principio di leale cooperazione.*

Il principio che più frequentemente viene posto in relazione con il principio di solidarietà tra Stati membri è il principio di leale cooperazione (o di leale collaborazione, o di lealtà), oggi sancito all'art. 4, par. 3, TUE, che ha sostituito, innovandone solo in parte la formulazione, il previgente art. 10 TCE (già art. 5 TCEE¹⁶³).

È assai nota la parabola compiuta da tale principio¹⁶⁴, per molti anni

¹⁶³ Cfr. inoltre gli artt. 86 del trattato CECA e 192 del trattato CEEA, di contenuto identico a quello dell'art. 5 TCEE.

¹⁶⁴ Per un approfondimento in merito al principio in questione, tra i molti contributi, senza alcuna pretesa di completezza, cfr. R. QUADRI, *Commento all'art. 5*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CEE*, Milano, 1965, p. 51 ss.; V. CONSTANTINESCO, *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in *Liber amicorum Pierre Pescatore*, cit., p. 97 ss.; M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit.; C. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 381 ss.; M. LE BARBIER-LE BRIS, *Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale: les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres*, in *Le droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, cit., p. 419 ss.; O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo: la cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008, spec. p. 5 ss.; A. LANG, *La leale cooperazione e gli obblighi comunitari*, in *Trattato notarile* (diretto da F. Preite), Vol. 3, Diritto comunitario, 2011, p. 11 ss.; X. MAGNON, *La loyauté dans le droit institutionnel de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes*, 2011, p. 245 ss.; E. NEFRAMI, *Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 197 ss.; H.-J. BLANKE, *Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, cit., p. 185 ss., spec. p. 232 ss.; F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon*, Heidelberg, 2014, p. 93 ss.; C. IANNONE, *Commento all'art. 4, par. 3, TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 28 ss.; M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014; M. FARTUNOVA, *La coopération loyale vue sous le prisme de la reconnaissance mutuelle: quelques réflexions sur les fondements de la construction européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 193 ss.; M. CONDINANZI, *Leale cooperazione*, in AA.VV., *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018, p. 122 ss.; F. CASOLARI, *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests. A Mapping of the Law*, in M. VARJU (ed.), *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 49 ss.

ritenuto certamente cruciale, ma non in grado di fondare obblighi precisi, e successivamente “valorizzato” dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, sino ad essere considerato un vero e proprio principio generale del diritto dell’Unione¹⁶⁵.

Benché ciò non risulti espressamente dal testo dell’art. 4, par. 3, TUE, il principio di leale cooperazione si applica non soltanto nelle relazioni reciproche tra Stati membri ed istituzioni dell’Unione europea – oltre che tra le istituzioni stesse, come si evince, oggi, dall’art. 13, par. 2, TUE¹⁶⁶ –, ma altresì nei rapporti *tra Stati membri*¹⁶⁷.

Del resto, sin dalla più volte citata sentenza con cui la Corte di giustizia, nel 1969, ha “inaugurato” la giurisprudenza che ha condotto all’affermazione del principio di solidarietà tra Stati membri – ossia la sentenza *Commissione c. Francia* – tale principio è stato ricollegato proprio all’(allora) art. 5 del trattato CEE. In particolare, e come visto *supra*¹⁶⁸, la Corte, riferendosi agli obblighi posti dai trattati in capo agli Stati membri, ha affermato che «[l]a solidarietà [...] sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, *conformemente all’impegno di cui all’articolo 5 del trattato*»¹⁶⁹.

Si pone, dunque, la questione delle interazioni tra tale principio ed il principio di solidarietà interstatale, al quale la leale cooperazione sembra, per certi versi, sovrapponibile, almeno nella misura in cui quest’ultima

¹⁶⁵ In tal senso cfr., ad esempio, J. TEMPLE LANG, *Article 10 EC: the most important “general principle” of Community law*, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, C. CARDNER (eds.), *General principles of EC law in a process of development*, Alphen aan den Rijn, 2008, p. 75 ss.

¹⁶⁶ Ai sensi del quale: «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione».

¹⁶⁷ In giurisprudenza cfr., ad esempio, Corte giust., 27 settembre 1988, causa C-235/87, *Matteucci c. Communauté française de Belgique*, ECLI:EU:C:1988:460, spec. punto 19; Corte giust., 7 maggio 1991, causa C-340/89, *Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- u. Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1991:193, spec. punto 14 ss. In dottrina, tra i molti contributi, cfr. O. PORCHIA, *Principi dell’ordinamento europeo: la cooperazione pluridirezionale*, cit., spec. p. 8.

¹⁶⁸ V. *supra* il par. 5.2 del capitolo I.

¹⁶⁹ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit., punto 16/17 (corsivo aggiunto).

impone agli Stati membri di collaborare tra di loro al fine di assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati, ovvero dagli atti delle istituzioni, astenendosi dal porre in essere qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione¹⁷⁰.

In proposito, vi è chi ritiene che i due principi si distinguano, innanzitutto, per il diverso ambito di applicazione soggettivo, atteso che il principio di solidarietà, nella sua dimensione interstatale, avrebbe ad oggetto essenzialmente i rapporti "orizzontali" tra Stati membri, e non anche le relazioni tra questi ultimi e l'Unione¹⁷¹. L'affermazione non pare condivisibile, dal momento che, per un verso, il ruolo delle istituzioni risulta essenziale nella promozione della solidarietà tra Stati membri, essendo anzi una delle caratteristiche più emblematiche del processo di interazione europea; per altro verso, nelle previsioni dei trattati sono rinvenibili ben precise affermazioni della solidarietà in senso "verticale": si pensi, ad esempio, alla menzionata clausola di solidarietà, di cui all'art. 222 TFUE, che, per espressa previsione normativa, si applica, al tempo stesso, all'Unione ed agli Stati membri¹⁷². L'impostazione appena illustrata è stata recentemente confermata da un'importante sentenza del Tribunale dell'Unione europea alla quale si è già fatto cenno e su cui ci si soffermerà *infra*¹⁷³.

Parte della dottrina, pur senza negare la centralità della solidarietà nel diritto dell'Unione europea, ritiene inoltre che essa – nella sua veste di principio che guida la condotta degli Stati membri nei rapporti tra di essi

¹⁷⁰ Con specifico riguardo ai rapporti tra i due principi, cfr., ad esempio, A. BERAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 53 ss.; M. KLAMERT, *Loyalty and Solidarity in the Euro-Crisis*, in *ZöR – Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2017, p. 699 ss.; K. ABDEREMANE, *L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union: les principes de loyauté et de solidarité*, in L. POTVIN-SOLIS (sous la direction de), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 205 ss.

¹⁷¹ Così M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., spec. p. 35, che richiama, a sostegno di tale tesi, J.-P. TERHECHTE, *Art. 3 EUV*, in E. GRABITZ, M. HILF, M. NETTESHEIM (Hrsg.), *Das Recht der Europäische Union*, Munich, 2010, par. 57.

¹⁷² Sul punto, v. *supra* il par. 2.5 di questo capitolo.

¹⁷³ Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, cit. V. *infra* il par. 4 di questo capitolo.

– costituisca un concetto di carattere politico, non vincolante, in quanto insuscettibile di fondare obblighi giuridici¹⁷⁴. Così intesa, la solidarietà interstatale, evitando la prevalenza degli interessi dei singoli Stati membri sull'interesse comune, sarebbe un logico complemento della leale cooperazione, la quale conferirebbe vincolatività e “giustiziabilità” alle regole che assicurano l'integrazione, nell'ambito dell'Unione, tra i diversi Stati membri¹⁷⁵. Una siffatta concezione della solidarietà interstatale – che può comprendersi con riguardo ai primi anni dell'esperienza comunitaria¹⁷⁶ – sembra oggi riduttiva, in considerazione dell'evoluzione che, come si è visto, ha contraddistinto tale principio non soltanto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ma altresì nel testo dei trattati.

Secondo una diversa ricostruzione, invece, il principio di solidarietà tra Stati membri darebbe origine a veri e propri obblighi, i quali andrebbero ampiamente al di là del quadro delineato dall'art. 5 del trattato CEE (oggi, come detto, art. 4, par. 3, TUE)¹⁷⁷. Tale disposizione non sarebbe altro che un'espressione degli obblighi derivanti dal principio di solidarietà interstatale¹⁷⁸, che avrebbe quindi, indiscutibilmente, natura giuridica.

¹⁷⁴ M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., spec. p. 35 ss.

¹⁷⁵ M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., p. 40, il quale peraltro ammette – richiamando, in proposito, CH. CALLIESS, *Art. 1 EUV*, in CH. CALLIESS, M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 4^a ed., Munich, 2011, par. 61 – che possa esservi una “zona grigia” per quanto concerne gli obblighi reciproci tra Stati membri, obblighi che, pur essendo fondati sull'art. 4, par. 3, TUE, possono essere ritenuti espressione, altresì, della solidarietà “comunitaria”.

¹⁷⁶ Durante i quali era dato riscontrare, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la progressiva affermazione di “valori morali”, utilizzati allo scopo di delineare tratti salienti dell'ordinamento comunitario: cfr. P. HETSCH, *Émergence de valeurs morales dans la jurisprudence de la C.J.C.E.*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1982, p. 553 ss.

¹⁷⁷ Così, ad esempio, M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 227, che menziona a titolo di esempio, nell'ambito della giurisprudenza della Corte di giustizia, le sentenze del 4 ottobre 1979, causa 141/78, *Francia c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:225, e del 10 luglio 1980, causa 32/79, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1980:189, nonché (p. 228 ss.) altre pronunce dalle quali emergerebbe un ruolo significativo degli “obblighi di solidarietà” tra Stati membri, benché la solidarietà non sia espressamente menzionata dalla Corte.

¹⁷⁸ M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 231. Per una prospettiva so-

Altri autori, nell'affermare che lealtà e solidarietà sono, nell'ordinamento dell'Unione, nozioni eminentemente giuridiche, mettono in luce varie differenze tra i due principi¹⁷⁹. In primo luogo, mentre la lealtà è, appunto, un principio, la solidarietà rappresenta, al tempo stesso, un principio ed un obiettivo dell'Unione¹⁸⁰: sotto il primo profilo, la solidarietà sarebbe sia un principio-valore, come risulta dai menzionati richiami contenuti nell'art. 2 TUE e nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sia un principio "relazionale", che governa cioè le relazioni tra i diversi attori del sistema dell'Unione; sotto il secondo profilo, invece, essa orienterebbe l'azione delle istituzioni e degli Stati membri verso il comune scopo di realizzare l'interesse generale, a livello istituzionale come sul piano internazionale, nonché nell'ambito della coesione economica, sociale e territoriale ed in caso di circostanze eccezionali¹⁸¹. Questa poliedricità della solidarietà costituirebbe, in secondo luogo, un ulteriore elemento di distinzione rispetto alla lealtà, che, pur declinandosi in diversi obblighi¹⁸², si presenterebbe, invece, come una nozione essenzialmente univoca¹⁸³. In terzo luogo, mentre la leale cooperazione è un principio di applicazione generale, che non conosce particolari deroghe o eccezioni, la solidarietà assumerebbe un'intensità variabile in funzione dei diversi ambiti del diritto dell'Unione: a tale riguardo, una peculiare forma di modulazione della solidarietà risulterebbe, ad esempio, dal fenomeno dell'integrazione differenziata, che, a seconda dei casi, può comportare un rafforzamento – ove sia diretta ad incrementare il livello di integrazione – ovvero un indebolimento – per effetto, ad esempio, dei numerosi *opt out* rinvenibili in vari settori – della solidarietà, con riguardo

stanzialmente contraria, secondo la quale il principio di solidarietà sarebbe un "sotto-principio" del principio di leale cooperazione, cfr. D. SIMON, *Les principes en droit communautaire*, cit., p. 295.

¹⁷⁹ Cfr. A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 53 ss., spec. p. 55 ss.

¹⁸⁰ In proposito, si rinvia alle considerazioni svolte *supra* nel par. 1 di questo capitolo.

¹⁸¹ A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 56 ss.

¹⁸² Cfr., in particolare, la ricostruzione effettuata da M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit.

¹⁸³ A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 60 s.

ad alcuni Stati, rispetto alla generalità degli Stati membri dell'Unione¹⁸⁴.

Più in generale, si osserva che il principio di solidarietà sembra assumere una connotazione più ampia rispetto al principio di leale cooperazione, comportando l'assunzione di maggiori sacrifici da parte degli Stati membri, i quali non devono soltanto conformarsi agli obblighi di cui all'art. 4, par. 3, TUE, ma hanno altresì l'onere di prendere in considerazione l'interesse generale dell'Unione, senza far prevalere sistematicamente i propri interessi nazionali, eventualmente prestando assistenza nei confronti di altri Stati membri¹⁸⁵.

Infine, secondo una tesi ancora differente, lo spirito di solidarietà tra Stati membri, cui fanno riferimento, come visto, diverse disposizioni dei trattati, pur essendo strettamente connesso al principio di leale cooperazione, si distinguerebbe da quest'ultimo, in particolare, nelle situazioni di crisi¹⁸⁶. In tali contesti, l'iniziale concezione della solidarietà tra Stati membri come fondamento di doveri suscettibili (unicamente) di *rafforzare* la cooperazione richiesta dal principio di lealtà – doveri legati, segnatamente, alla condivisione di oneri finanziari ed operativi – sarebbe oggi superata, per effetto della “codificazione” del principio di solidarietà interstatale, appunto, in varie previsioni dei trattati. Ciò comporterebbe che, nei settori del diritto dell'Unione nei quali il principio trova espressa menzione, esso possa far sì che agli Stati membri sia richiesta l'adozione di misure che vanno al di là di quanto sarebbe normalmente dovuto in forza dell'art. 4, par. 3, TUE¹⁸⁷. Questa dimensione della solidarietà non troverebbe applicazione, invece, al di fuori delle circostanze di crisi, lasciando al solo principio di leale cooperazione il compito di governare le

¹⁸⁴ *Ivi*, p. 64. In ordine ai rapporti tra solidarietà ed integrazione differenziata, v. *infra* il par. 8 del capitolo IV.

¹⁸⁵ Cfr. R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, cit., p. 446.

¹⁸⁶ Cfr. F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, cit., spec. p. 122 ss.

¹⁸⁷ *Ivi*, p. 123 s., dove si fa riferimento, in particolare, ai riferimenti alla solidarietà tra Stati membri contenuti nel TFUE (artt. 67, 80, 122 e 194), con l'eccezione della “clausola di solidarietà” di cui all'art. 222 TFUE, che, come visto *supra*, trova applicazione soltanto qualora si verifichi un attacco terroristico o una calamità.

relazioni tra gli Stati membri e tra questi ultimi e l'Unione; ciò senza che venga meno, peraltro, il ruolo della solidarietà intesa quale *valore* e quale *obiettivo*, atteso che in queste accezioni essa opererebbe sempre, e non soltanto in caso di crisi¹⁸⁸.

Le ampie divergenze riscontrabili in dottrina testimoniano la notevole difficoltà – correlata, evidentemente, a quella relativa alla definizione stessa del principio di solidarietà tra Stati membri – di delineare con precisione le interazioni tra tale principio ed il principio di leale cooperazione.

A fronte delle ricostruzioni appena viste, si ritiene che la solidarietà si distingua dalla leale cooperazione alla luce della diversa funzione svolta dai due principi. Mentre la leale cooperazione ha natura strumentale, e viene quindi declinata sotto il profilo operativo, al fine di garantire l'effettività del diritto dell'Unione e di evitare condotte contrastanti con il perseguimento delle finalità “comunitarie”, la solidarietà è, oltre che un principio, anche un obiettivo (e un valore) dell'Unione europea. Pertanto, sotto un primo profilo, la leale cooperazione diviene sostanzialmente uno strumento per garantire il perseguimento (non solo, ma anche) della solidarietà tra Stati membri, nonché tra Unione europea e Stati membri. Sotto un secondo profilo, quanto alla (pur non pacifica) natura giuridica della solidarietà, tale principio comporta, almeno nei contesti nei quali è possibile ritenere che sia fonte di obblighi, effetti giuridici più intensi rispetto alla leale cooperazione. Invero, mentre quest'ultimo principio si risolve essenzialmente nel fedele adempimento degli obblighi derivanti dai trattati e nell'astensione da condotte pregiudizievoli per gli obiettivi del sistema, la solidarietà impone agli Stati membri (e all'Unione) di prendere in considerazione gli interessi degli altri Stati membri e l'interesse generale.

Se questa è la nozione di solidarietà che pare intravedersi nelle pronunce più risalenti della Corte (ma anche, come si vedrà infra¹⁸⁹, in una recente sentenza del Tribunale), non possono nascondersi le difficoltà legate ad una così pregnante interpretazione del principio. In tal senso, la significativa evoluzione compiuta dalla leale cooperazione potrebbe servi-

¹⁸⁸ F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, cit., spec. p. 124.

¹⁸⁹ V. il par. 4 di questo capitolo.

re quale fonte di ispirazione, per gli interpreti e per gli attori del processo di integrazione europea, al fine di precisare il ruolo e la portata del principio di solidarietà tra Stati membri. Quest'ultimo ha già compiuto, come si è visto, un notevole percorso dagli inizi dell'esperienza comunitaria ad oggi, e tuttavia non pare ancora essere giunto ad una piena e completa "maturazione", tale da rendere ampiamente riconosciuta la sua capacità di imporsi in tutta la sua pienezza.

È innegabile, peraltro, che nella fase attuale, contrassegnata da una crisi profonda dell'Unione europea e delle sue istituzioni, la valorizzazione di un principio così ricco di implicazioni, anche sotto il profilo politico – nonché, per così dire, sul piano simbolico –, costituisce un obiettivo particolarmente difficile da raggiungere.

3.2. *Principio di solidarietà e principio di uguaglianza tra Stati membri: armonia o contraddizione?*

Come noto, il trattato di Lisbona¹⁹⁰ ha introdotto nel diritto primario un'espressa menzione del principio di uguaglianza tra Stati membri¹⁹¹. L'attuale art. 4, par. 2, TUE, in particolare, prevede: «L'Unione rispetta

¹⁹⁰ Benché una previsione analoga all'attuale art. 4, par. 2, TUE fosse già contenuta nell'art. I-5 del trattato-Costituzione.

¹⁹¹ In merito a tale principio nel diritto dell'Unione europea, tra i molti contributi, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. J. WOUTERS, *Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen-Oxford-New York, 2001, p. 301 ss.; M. BLANQUET, *Article I-5*, in R. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, cit., p. 96 ss.; J. ZEMANEK, *The Principle of Equality*, in C. KADDOUS, A. AUER (eds.), *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Genève-Bâle-Munich-Bruxelles-Paris, 2006, p. 237 ss.; K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *Advanced Integration and the Principle of Equality of Member States within the European Union*, *ivi*, p. 245 ss.; H.-J. BLANKE, *Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]*, cit.; S. JOLIVET, *L'égalité des États membres de l'Union européenne. Vers une conception de l'égalité étatique autonome du droit international?*, in *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2015, p. 383 ss.; L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, cit.; F. CHERUBINI, *The Principle of Equality among Member States of an International Organisation and Its Exceptions: The Peculiar Case of the European Union*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 79 ss.

l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale [...]». Si tratta della codificazione di un principio che poteva già desumersi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁹² e che, del resto, è da tempo affermato, sia pure in termini generali, anche nell'ambito del diritto internazionale¹⁹³.

Il principio di uguaglianza tra Stati membri dell'Unione europea può essere declinato, essenzialmente, secondo due diverse prospettive¹⁹⁴. Da un lato, l'*uguaglianza davanti ai trattati* si identifica con l'uguaglianza formale tra gli Stati membri, intesa come eguale applicazione dei trattati a ciascuno di essi; secondo parte della dottrina, l'art. 4, par. 2, TUE garantirebbe soltanto questo tipo di uguaglianza¹⁹⁵. Dall'altro lato, l'*ugua-*

¹⁹² Oltre alla sentenza – già vista *supra*, al par. 5.2 del capitolo I – della Corte di giustizia del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, cit., punto 24 («Nel consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dalla Comunità, il trattato impone loro l'obbligo di osservarne le norme. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie»; corsivo aggiunto), cfr., ad esempio, Corte giust., 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, cit., punto 12; Corte giust., 29 marzo 1979, causa 231/78, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:101, punto 9.

¹⁹³ In proposito cfr., *ex plurimis*, H. Kelsen, *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, in *The Yale Law Journal*, 1944, p. 207 ss.; H. Weinschel, *The Doctrine of the Equality of States and its Recent Modifications*, in *The American Journal of International Law*, 1951, p. 417 ss.; B. Boutros-Ghali, *Le principe d'égalité des États et les organisations internationales*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1960, II, p. 56 ss.; P.H. Kooijmans, *The Doctrine of Legal Equality of States: an Inquiry into the Foundations of International Law*, Sythoff, 1964; R.P. Anand, *Sovereign Equality of States in International Law*, Hope India, 2008; U.K. Preuss, *Equality of States. Its Meaning in a Constitutionalized Global Order*, in *Chicago Journal of International Law*, 2008, p. 27 ss.; J. Kokott, *States, Sovereign Equality*, in R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009; M. Vellano, *Verso il superamento del principio della parità formale degli Stati nel governo dell'economia mondiale*, in A. Ligustro, G. Sacerdotti (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 153 ss.

¹⁹⁴ Efficacemente delineate da S. Jolivet, *L'égalité des États membres de l'Union européenne. Vers une conception de l'égalité étatique autonome du droit international?*, cit.

¹⁹⁵ Cfr. A. Leva, *Quelle identité constitutionnelle nationale préserver face à l'Union européenne?*, in *Annuaire de droit européen*, 2004, II, p. 173 ss., spec. p. 183.

glianza nell'ambito dei trattati consiste, invece, nella eguale rappresentanza di ciascuno Stato nell'assetto istituzionale dell'Unione europea, con particolare riguardo alla composizione delle istituzioni ed alle procedure decisionali; altra parte della dottrina considera prevalente questa dimensione¹⁹⁶.

È ben possibile, naturalmente, combinare le due prospettive, ritenendo che entrambe siano indispensabili per cogliere appieno la portata del principio di uguaglianza tra Stati membri dell'Unione europea¹⁹⁷. Invero, se la prima idea di uguaglianza corrisponde fedelmente alla formulazione letterale dell'art. 4, par. 2, TUE, la seconda rispecchia, altrettanto significativamente, l'intenzione dei redattori del trattato- Costituzione: la menzione del principio, non prevista nel progetto originario redatto dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, era stata aggiunta durante la Conferenza intergovernativa (CIG) su richiesta di vari Stati piccoli, *in primis* il Portogallo¹⁹⁸, sulla scorta della preoccupazione di «limiter autant que possible la prise en compte par le droit de l'Union – en particulier institutionnel – du poids des grands Etats»¹⁹⁹.

Occorre rilevare, peraltro, che nel sistema dell'Unione europea il principio di uguaglianza tra Stati membri subisce due rilevanti forme di “condizionamento”, o limitazione.

La prima deriva dall'affermazione del principio di uguaglianza dei cittadini dell'Unione, sancito dall'art. 9 TUE: «L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi [...]». Tale principio giustifica, insieme con il principio democratico, le rilevanti deroghe alla regola “one State, one vote” – tradizionalmente af-

¹⁹⁶ Cfr. M. DONY, *Les valeurs, objectifs et principes de l'Union*, cit., spec. p. 43 s.

¹⁹⁷ Cfr. S. JOLIVET, *L'égalité des États membres de l'Union européenne. Vers une conception de l'égalité étatique autonome du droit international?*, cit., spec. p. 385; J. FUSEAU, *Le traité de Lisbonne, reflet de l'emprise des États membres sur l'Union européenne*, in J. ROSSETTO, A. BERRAMDANE (sous la direction de), *Quel avenir pour l'intégration européenne?*, Tours, 2010, p. 125 ss., spec. p. 133 s.

¹⁹⁸ Cfr. M. BLANQUET, *Article I-5*, cit., p. 98; J. FUSEAU, *Le traité de Lisbonne, reflet de l'emprise des États membres sur l'Union européenne*, cit.

¹⁹⁹ Così J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2010, p. 80.

fermata nel diritto delle organizzazioni internazionali²⁰⁰ – previste nell'ambito delle procedure decisionali dell'Unione europea. Secondo una diversa prospettiva, peraltro, il principio di uguaglianza dei cittadini costituisce altresì un completamento ed un approfondimento, ancorché indiretto, del principio di uguaglianza tra Stati membri²⁰¹.

La seconda forma di condizionamento consiste, invece, nella proliferazione degli episodi di integrazione differenziata, fenomeno al quale si è già fatto riferimento e sul quale si tornerà *infra*²⁰². L'integrazione differenziata, dando origine ad un diverso "statuto" per alcuni Stati membri, finisce per contraddire, almeno in linea generale, il principio di uguaglianza di cui all'art. 4, par. 2, TUE²⁰³.

Con riguardo ai rapporti tra quest'ultimo principio ed il principio di solidarietà interstatale, può affermarsi che i due principi in questione sono indubbiamente correlati, almeno in una certa misura²⁰⁴. Ciò risulta, ad esempio, dalla più volte citata sentenza nel caso *Commissione c. Italia*²⁰⁵, nella quale la Corte di giustizia ha rilevato che la rottura unilaterale, da

²⁰⁰ Benché tale regola – come osservato da L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, cit., p. 367 – sia sempre più spesso oggetto di un bilanciamento, anche nelle altre organizzazioni internazionali, con l'esigenza di tenere in considerazione l'entità della popolazione di ciascuno Stato. Tale esigenza, ispirata all'idea di affermare il principio democratico in senso "sostanziale" nella comunità internazionale, è coerente con il ruolo vieppiù centrale dei popoli e degli individui nel diritto internazionale. Cfr., in proposito, J. KOKOTT, *States, Sovereign Equality*, cit., spec. §§ 44-47. Né mancano, già prima dell'affermazione della citata esigenza, esempi "celebri" di deroghe alla regola "one State, one vote": si pensi, per tutti, alla composizione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

²⁰¹ Cfr. L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, cit., p. 387 s.

²⁰² V. *infra* il par. 8 del capitolo IV.

²⁰³ Sui rapporti tra integrazione differenziata e principio di uguaglianza, cfr., ad esempio, J. WOUTERS, *Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality*, cit.; C. GUILLARD, *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2006, spec. p. 106 ss., a giudizio della quale, peraltro, la contraddizione in questione sarebbe soltanto relativa.

²⁰⁴ Cfr. J. WOUTERS, *Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality*, cit., spec. p. 317.

²⁰⁵ Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, cit.

parte di uno Stato membro, dell'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dall'appartenenza alla (allora) Comunità «lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie»²⁰⁶, aggiungendo, al punto immediatamente successivo, che «[q]uesto venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario»²⁰⁷.

Tale sentenza rende esplicito il fatto che la violazione delle regole comuni che gli Stati membri hanno accettato con l'adesione all'Unione europea comporta, nel contempo, una lesione dell'uguaglianza tra gli Stati membri, conseguentemente determinando discriminazioni a carico dei loro cittadini, ed una violazione dei “doveri di solidarietà” che si impongono agli stessi Stati membri.

Più in generale, ci si può domandare se il principio di solidarietà tra Stati membri si ponga in un rapporto di armonia, ovvero di contraddizione, con il principio di uguaglianza tra i medesimi. In proposito, pare potersi affermare che, fintantoché il principio di solidarietà trova applicazione con riguardo alla generalità degli Stati membri, non dovrebbe essere ravvisabile alcun contrasto con il principio di uguaglianza, atteso che, in astratto, qualsiasi Stato membro potrebbe essere non solo chiamato ad adempiere “doveri di solidarietà”, ma altresì destinatario degli stessi, a seconda delle situazioni contingenti.

È altresì vero, peraltro, che in taluni ambiti del diritto dell'Unione gli Stati membri si trovano in posizioni “strutturalmente” sbilanciate, ciò che conduce a presumere che il principio di solidarietà tenda ad imporsi, in linea generale, sempre in capo ad alcuni Stati membri e nei confronti di determinati Stati²⁰⁸. In tali settori, tuttavia, il principio di solidarietà può anche essere visto come uno strumento necessario per ristabilire l'uguaglianza – in senso, per così dire, sostanziale – tra gli Stati membri²⁰⁹.

²⁰⁶ *Ivi*, punto 24.

²⁰⁷ *Ivi*, punto 25.

²⁰⁸ Si pensi, ad esempio, alla politica dell'Unione in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, di cui si è detto *supra*, al par. 2.2 di questo capitolo.

²⁰⁹ Per un'impostazione ancora diversa cfr. M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in*

4. *La problematica individuazione dello status e della portata del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento dell'Unione: le classificazioni proposte in dottrina e il tentativo di enucleare il valore giuridico del principio.*

All'esito dell'analisi condotta nelle pagine che precedono, pare opportuno svolgere alcune considerazioni riassuntive in ordine allo *status* del principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea. A tale scopo, si prenderanno sinteticamente in considerazione le principali classificazioni di tale principio proposte in dottrina, nonché i più recenti orientamenti dei giudici dell'Unione, per poi riflettere, in via necessariamente provvisoria, sulla possibilità di enucleare il valore giuridico dello stesso.

Diverse sono le ipotesi ricostruttive avanzate con riferimento alla natura del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento dell'Unione²¹⁰.

Alcuni autori annoverano il principio di solidarietà tra i *principes fondateurs* dell'Unione, attribuendo ad esso un rango addirittura "sovracostituzionale", suscettibile di imporsi anche rispetto al diritto primario²¹¹. Altra parte della dottrina, pur senza arrivare a sostenere tale tesi, sottolinea la portata costituzionale²¹² del principio²¹³, atteso che esso occupa un

EU Law, cit., spec. p. 37, ad avviso del quale il principio di solidarietà sarebbe «*an expression of the fundamental principle of the equality of the Member States in the European Union, exhorting the unity between the Member States by prescribing mutual assistance either in kind or financially*» (corsivo aggiunto).

²¹⁰ Per una ricostruzione delle tesi prospettate in dottrina, oltre che per una tassonomia delle diverse accezioni della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione, cfr., recentemente, G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, cit., spec. p. 44 ss.; nonché i vari contributi raccolti in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU law: legal principle in the making*, Cheltenham, 2018 e in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019.

²¹¹ In tal senso cfr. J. MOLINIER (sous la direction de), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, cit., spec. p. 32. *Contra* cfr. M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., spec. p. 172 ss.

²¹² In proposito, si noti che, come rilevato in dottrina (ad esempio da A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *I post di AISDUE*, I, 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://>

posto di assoluto rilievo nella “carta costituzionale di base” costituita dai trattati²¹⁴, oltre che nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ancora, la solidarietà interstatale è stata definita quale principio strutturante o strutturale dell'Unione²¹⁵, in considerazione della sua capacità di informare i rapporti tra gli Stati membri – nonché tra questi ultimi e l'Unione – ovvero quale principio immanente al diritto dell'Unione²¹⁶. Altri autori la identificano come principio di base, o fondamentale, del sistema dell'Unione²¹⁷.

www.aisdue.eu/adinolfi-i-fondamenti-del-diritto-dellue-nella-giurisprudenza-della-corte-di-giustizia-il-rinvio-pregiudiziale/, p. 197 ss., a p. 198), la Corte di giustizia tende sempre più ad utilizzare l'espressione “principi costituzionali che discendono dai trattati”: in tal senso cfr., ad esempio, Corte giust., 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M (Révocation du statut de réfugié)*, ECLI:EU:C:2019:403, ove la Corte afferma, con riferimento al controllo di validità degli atti dell'Unione, che «detti atti devono essere pienamente compatibili con le disposizioni dei trattati e con i principi costituzionali che da essi discendono, nonché con le disposizioni della Carta». Nello stesso senso, cfr. altresì Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, ECLI:EU:C:2018:118, punto 46, nonché, in precedenza, con termini parzialmente diversi, Corte giust., 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:461, punto 285.

²¹³ Cfr. A. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, cit., spec. p. 42 ss. Nello stesso senso si è pronunciato, altresì, l'avvocato generale Mengozzi, nelle conclusioni presentate il 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni e a.*, cit., spec. par. 33, ove ha rilevato che il principio di solidarietà tra Stati membri «ha assunto un carattere che si potrebbe definire di “principio costituzionale”», tenuto conto del fatto che l'idea di solidarietà interstatale «non solo è espressa in vari passaggi dei trattati [...], ma costituisce altresì, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, terzo comma, TUE uno degli obiettivi dell'Unione».

²¹⁴ In tal senso v. già Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23, nonché Corte giust., 14 dicembre 1991, parere 1/91, ECLI:EU:C:1991:490, spec. punto 21, ove la Corte afferma che «il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto».

²¹⁵ D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, cit., p. 367.

²¹⁶ C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – Éléments pour une théorie*, cit., *passim*.

²¹⁷ Cfr. M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., spec. p. 172 ss.

Al di là di tali denominazioni, emerge, come anticipato, un consenso diffuso in ordine alla centralità del principio, pur nella difficoltà di individuare precisamente la sua definizione e la sua portata concreta.

Alcuni autori propongono, inoltre, ben precise classificazioni delle diverse declinazioni del principio di solidarietà tra Stati membri. Ad esempio, si distingue tra solidarietà *istituzionale* e solidarietà *materiale*²¹⁸. La prima sarebbe indiscutibilmente “fondamentale”, e dunque suscettibile di imporsi a tutti gli attori della “scena comunitaria”, ispirando per sua natura le relazioni tra Stati membri nell’ambito delle istituzioni dell’Unione: in tale contesto, gli Stati avrebbero la necessità di trovare una sintesi tra i rispettivi interessi nazionali, al fine di assicurare l’efficace funzionamento dell’Unione. La solidarietà materiale, invece, troverebbe applicazione nel quadro delle politiche dell’Unione ed avrebbe carattere conflittuale, dovendo essere sovente bilanciata con altri principi, ad esempio di carattere più prettamente economico, applicabili a tali politiche.

Ancora, si individua, non diversamente da quanto avviene per il principio di leale cooperazione, una bipartizione tra solidarietà *positiva*, in conformità alla quale gli Stati dovrebbero adottare misure ben precise per assicurare la prevalenza dell’interesse generale, ovvero la reciproca assistenza in caso di situazioni eccezionali, e solidarietà *negativa*, che consisterebbe piuttosto nel dovere di astenersi dal mettere in pratica condotte suscettibili di mettere a repentaglio il perseguimento dell’obiettivo della solidarietà interstatale²¹⁹.

Il punto più problematico – in relazione al quale è difficile trovare indicazioni chiare tanto in giurisprudenza (con l’eccezione di una recente sentenza del Tribunale, su cui si tornerà *infra*), quanto in dottrina – è costituito, tuttavia, dall’individuazione del valore giuridico del principio di solidarietà tra Stati membri.

²¹⁸ Cfr. C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l’Union européenne – Éléments pour une théorie*, cit., spec. p. 11 ss.

²¹⁹ In tal senso cfr., ad esempio, E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, cit., spec. p. 94 ss.; M. BLANQUET, *L’article 5 du traité C.E.E.: recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, cit., spec. p. 228 ss. Sulla distinzione tra solidarietà positiva e negativa, con particolare riferimento all’Unione economica e monetaria, si tornerà *infra* al par. 6 del capitolo III.

In proposito, nessun dubbio sembra poter essere avanzato in ordine alla rilevanza del principio sotto il profilo ermeneutico: esso, quindi, deve necessariamente orientare l'attività dell'interprete ed ispirare l'interpretazione delle norme dell'Unione.

Più difficile risulta l'individuazione di veri e propri obblighi derivanti dal principio stesso: l'incertezza è legata, evidentemente, alla scelta, da parte della Corte di giustizia, di fondarsi su di esso soltanto in poche occasioni al fine di giustificare, ovvero sorreggere, le soluzioni interpretative accolte. Sotto questo profilo, si è già osservato come la Corte, negli ultimi anni, abbia utilizzato sempre meno il principio di solidarietà interstatale, dopo averne affermato la centralità in diverse sentenze ormai risalenti. Ciò, peraltro, non può condurre ad escludere la rilevanza pratica del principio nel contesto attuale, non essendo mai stata espressamente smentita la giurisprudenza che ne ha determinato la "consacrazione". Né, ovviamente, possono essere ignorati i molteplici riferimenti ad esso nel testo dei trattati.

Sotto altro profilo, nella sua veste di obiettivo la solidarietà interstatale dovrebbe orientare l'azione delle istituzioni, come degli Stati membri, nell'ambito dell'Unione. Anche in tale contesto, peraltro, l'applicazione della solidarietà non può dirsi pienamente effettiva, in considerazione sia della limitata invocabilità degli obiettivi dell'Unione, sia della necessità di conciliare quest'ultima con gli altri obiettivi previsti dai trattati.

Più in generale, pare problematica la determinazione del grado di "giustiziabilità" della solidarietà tra Stati membri, ossia della possibilità di sanzionare il mancato rispetto della stessa. Anche limitandosi ad invocare tale principio in combinato disposto con specifici obblighi o doveri violati in concreto, non è certo che possa attribuirsi allo stesso, con la sua tendenziale ambiguità di fondo e con le sue implicazioni di carattere politico, un valore giuridico tale da consentirne l'effettività a vantaggio di soggetti che, ipoteticamente, ne lamentino in giudizio la violazione.

Certamente una tendenza della solidarietà interstatale a produrre effetti sul piano giuridico è più facilmente individuabile nei settori in relazione ai quali essa è specificamente menzionata dai trattati, ma tale elemento non pare decisivo, in ragione della più volte segnalata trasversalità del principio. Inoltre, come si è visto, alcuni autori ritengono che la solidarietà possa dare origine autonomamente ad obblighi in capo agli Stati membri soltanto in occasione delle crisi, ossia nelle circostanze ecceziona-

li che giustificerebbero l'adozione di misure eminentemente ispirate all'assistenza ed al sostegno di altri Stati membri²²⁰.

Rimane comunque non del tutto chiaro il valore giuridico del principio sul piano concreto, forse a causa, come già osservato, della sua non ancora completa maturazione nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Ciò nonostante, pare sostenibile la natura di principio generale della solidarietà tra Stati membri, benché tale posizione sia condivisa da una parte minoritaria della dottrina²²¹: invero, la tesi che ritiene la solidarietà interstatale un principio generale è sovente contrastata sulla base dell'affermazione secondo cui non sarebbe rinvenibile, né nella giurisprudenza della Corte di giustizia, né in altri ambiti del diritto dell'Unione, alcun elemento che confermi un siffatto rango del principio²²².

Nel contesto delineato si inserisce, peraltro, una recente pronuncia del Tribunale in materia di energia, che, come si è accennato, si pone in controtendenza rispetto alla notevole prudenza mostrata dalla Corte di giustizia, negli ultimi anni, con riferimento al principio di solidarietà.

²²⁰ Cfr. F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, cit., spec. p. 122 ss. In proposito, v. *supra* il par. 3.1 di questo capitolo.

²²¹ Cfr., ad esempio, M. FALLON, *Droit matériel général de l'Union européenne*, 2^a ed., Bruxelles, 2002, p. 71 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, 8^a ed., Torino, 2019, spec. p. 230, i quali annoverano tra i principi generali propri del diritto dell'Unione la solidarietà, «che è alla base dell'intero sistema dell'Unione e lega anche gli Stati membri, al quale essi devono uniformare i loro comportamenti»; i medesimi Autori sottolineano, tra l'altro, che non è corretto distinguere, ad esempio, tra principi «fondamentali» e «generali», «tutti avendo analoga capacità di costituire parametri di validità di un atto dell'Unione» (*ivi*, p. 225). Per ampie riflessioni sul punto cfr., *ex multis*, E. DAGILYTE, *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, p. 61 ss., che tuttavia (a differenza degli Autori testé menzionati) sostiene la tesi secondo cui il principio di solidarietà non sarebbe un principio generale del diritto dell'Unione.

²²² Cfr., ad esempio, C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3^a ed., Paris, 2007, p. 121; M. ROSS, *Promoting Solidarity: From Public Services to a European Model of Competition?*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1057 ss., spec. p. 1069 s.; E. DAGILYTE, *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, cit., spec. p. 80 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, cit., spec. p. 48 ss.

La sentenza in questione²²³ è stata pronunciata dal Tribunale nell'ambito di un ricorso per annullamento proposto dalla Polonia, ai sensi dell'art. 263 TFUE, avverso una decisione della Commissione concernente la modifica delle condizioni di esenzione dall'applicazione della direttiva 2003/55/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, con riguardo al gasdotto OPAL, che consiste nella sezione interrata, ad ovest, del gasdotto Nord Stream 1.

Con il suo ricorso, la Polonia ha invocato, tra l'altro, la violazione dell'art. 194, par. 1, TFUE e del principio di solidarietà (energetica) ivi menzionato, sostenendo, in primo luogo, che tale principio rappresenta una delle priorità dell'Unione nel settore della politica energetica e, in secondo luogo, che esso obbliga gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione ad attuare la politica energetica dell'Unione in uno spirito di solidarietà²²⁴. Pertanto, ad avviso della Polonia, si porrebbero in contrasto con il principio di solidarietà energetica le misure, adottate dalle istituzioni, suscettibili di compromettere la sicurezza energetica di talune regioni o di taluni Stati membri.

La Commissione, sostenuta dalla Repubblica federale di Germania, ha contestato gli argomenti della Polonia, affermando che la solidarietà energetica sarebbe un «concetto politico che figura nelle [...] comunicazioni e documenti» della stessa Commissione, mentre la decisione impugnata dalla Polonia doveva semplicemente rispettare i «criteri giuridici» fissati dalla normativa rilevante in materia di energia²²⁵. Inoltre, la Commissione ha sostenuto che il principio di solidarietà energetica «riguarda solo le situazioni di crisi di approvvigionamento o di funzionamento del mercato in-

²²³ Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567. Per un commento cfr., ad esempio, T.M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, I (2019), 31 dicembre 2019, p. 139 ss.; A. BOUTE, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 889 ss.; PIER. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 99 ss., spec. p. 120 ss.

²²⁴ Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, cit., punto 61 ss.

²²⁵ *Ivi*, punto 65.

terno del gas», laddove la pertinente direttiva dell'Unione stabilisce principi riguardanti il funzionamento di tale mercato in condizioni normali ²²⁶.

Il Tribunale, dopo avere ricordato la lettera ed il contesto dell'art. 194, par. 1, TFUE, si è ampiamente soffermato sulla portata del principio di solidarietà energetica. A tale riguardo, il Tribunale ha affermato, innanzitutto, che lo spirito di solidarietà di cui alla predetta norma «è l'espressione specifica», nel settore dell'energia, «del principio generale di solidarietà tra gli Stati membri», che «è alla base di tutto il sistema dell'Unione, conformemente all'impegno stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE» ²²⁷. Il principio di solidarietà interstatale viene dunque espressamente qualificato dal Tribunale come principio generale, con un'affermazione che non pare avere precedenti, quantomeno con una siffatta chiarezza, nella giurisprudenza «comunitaria».

Il Tribunale sottolinea, quindi, che il principio in questione «comprende diritti e obblighi tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri»; più specificamente:

«[d]a un lato, l'Unione è vincolata da un obbligo di solidarietà nei confronti degli Stati membri e, dall'altro, gli Stati membri sono vincolati da un obbligo di solidarietà tra loro e nei confronti dell'interesse comune dell'Unione e delle politiche da essa condotte» ²²⁸.

Il Tribunale procede poi a specificare le conseguenze della citata affermazione, in termini di obblighi, nei confronti dell'Unione e degli Stati membri, e chiarisce che:

«contrariamente a quanto afferma[to] dalla Commissione, il principio di solidarietà energetica non può essere limitato a [...] situazioni eccezionali,

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, cit., punto 69, ove il Tribunale menziona, a sostegno del suo ragionamento, la sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1969:68 (punto 16), su cui v. *supra* il par. 5.2 del capitolo I.

²²⁸ Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, cit., punto 70.

che rientrerebbero esclusivamente nella competenza del legislatore dell'Unione [...].

Al contrario, il principio di solidarietà comporta altresì un obbligo generale, da parte dell'Unione e degli Stati membri, nell'ambito dell'esercizio delle loro rispettive competenze, di tener conto degli interessi degli altri operatori»²²⁹.

Viene dunque smentita, almeno con riferimento al settore dell'energia – ma le affermazioni del Tribunale sembrano applicabili anche agli altri settori del diritto dell'Unione, tenuto conto della qualificazione del principio di solidarietà come principio generale – la tesi secondo cui la solidarietà troverebbe applicazione unicamente nelle situazioni di crisi.

La rilevanza e l'autonomia del principio di solidarietà sono ulteriormente rafforzate dal rigetto, da parte del Tribunale, dell'argomento in base al quale la verifica compiuta, ai fini dell'adozione della decisione impugnata, con riguardo al rispetto della normativa rilevante comprenderebbe altresì la presa in considerazione del principio di solidarietà, di cui tale normativa sarebbe espressione. Invero, secondo il Tribunale, la Commissione era tenuta, in forza del principio di solidarietà, a valutare se la situazione portata alla sua attenzione

«potesse incidere sugli interessi in materia di energia di altri Stati membri e, in caso affermativo, bilanciare tali interessi con l'interesse che [la modifica richiesta] presentava per la Repubblica federale di Germania e, se del caso, l'Unione»²³⁰.

Il Tribunale ha poi verificato se, nel caso di specie, la Commissione avesse o meno effettuato un esame quale quello appena enunciato e, ritenendo che un siffatto esame fosse mancato, ha annullato la decisione impugnata per «violazione del principio di solidarietà energetica»²³¹ di cui all'art. 194, par. 1, TFUE.

La sentenza, che è stata impugnata dinanzi alla Corte di giustizia²³²,

²²⁹ *Ivi*, punto 71 s.

²³⁰ *Ivi*, punto 78.

²³¹ *Ivi*, punto 83.

²³² Causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, pendente. Sull'impugnazione proposta dalla Germania si tornerà sinteticamente *infra* nelle conclusioni.

rappresenta un passaggio estremamente rilevante nel percorso evolutivo della solidarietà interstatale²³³: soprattutto nell'ipotesi in cui la Corte dovesse confermare i principi statuiti dal Tribunale, si configurerebbero, almeno in linea di principio, prospettive di applicazione del principio di solidarietà interstatale ben più ampie rispetto a quelle riscontrate – almeno in via esplicita – sino ad ora.

In particolare, la sentenza consacra la solidarietà, come *principio generale* suscettibile di costituire un *parametro di legittimità* delle decisioni adottate dalle istituzioni, nonché di produrre *effetti giuridici vincolanti* e, in particolare, di essere *fonte di diritti e di obblighi* sia per l'Unione, sia per gli Stati membri. Il Tribunale afferma, inoltre, la capacità del principio di solidarietà di determinare tali effetti *in via autonoma*, senza che sia necessario invocarlo in combinato disposto con altre previsioni di diritto dell'Unione. Infine, si chiarisce, come già rilevato, che il principio non trova applicazione soltanto nelle situazioni di crisi, bensì anche in condizioni normali.

I principi stabiliti dal Tribunale, specialmente se confermati dalla Corte di giustizia, potrebbero determinare conseguenze dirompenti. E ciò, tanto in linea generale, quanto con particolare riferimento al settore della *governance* economica europea.

Nei capitoli seguenti, si concentrerà l'attenzione su tale ambito del diritto dell'Unione europea, cercando di analizzare la portata del principio di solidarietà interstatale in tale contesto, sia allo stato attuale, sia in prospettiva, allo scopo di verificare se le ipotesi ricostruttive avanzate – e le tesi sostenute – nel presente capitolo siano confermate, o meno, nella pratica, quantomeno con riferimento al settore esaminato.

²³³ Per alcune considerazioni in proposito, cfr. A. BOUTE, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, cit., spec. p. 900 ss.

CAPITOLO III

I RAPPORTI TRA IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI E L'ASSETTO NORMATIVO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA PRIMA DELLA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA

SOMMARIO: 1. La struttura “asimmetrica” dell’UEM e i suoi principi ispiratori (cenni). – 2. La controversa natura delle competenze dell’Unione nel settore della politica economica: la rilevanza dell’autonomia degli Stati membri in tale ambito. – 3. La c.d. *no bail-out clause* di cui all’art. 125 TFUE: una previsione difficilmente conciliabile, almeno in apparenza, con il principio di solidarietà. – 4. Il ruolo del principio di solidarietà nei meccanismi previsti dall’art. 122 TFUE. – 5. (*Segue*) e nelle «disposizioni transitorie» dettate per gli «Stati membri con deroga» dagli artt. 143 e 144 TFUE. – 6. Brevi conclusioni provvisorie sul ruolo della solidarietà nell’ambito dell’UEM.

1. *La struttura “asimmetrica” dell’UEM e i suoi principi ispiratori (cenni).*

Nel presente capitolo si affronterà il tema dei rapporti tra il principio di solidarietà interstatale e l’assetto normativo dell’Unione economica e monetaria (UEM)¹ quale delineato, oggi, dalle disposizioni del titolo

¹ La bibliografia dedicata all’Unione economica e monetaria è assai vasta; tra i contributi di carattere essenzialmente giuridico, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. J.-V. LOUIS, *L’Union économique et monétaire*, in *Cahiers de droit européen*, 1992, p. 253 ss.; D.R.R. DUNNETT, *Legal and Institutional Issues Affecting Economic and Monetary Union*, in D. O’KEEFE, T. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 135 ss.; R. CHEMAIN, *L’Union économique et monétaire. Aspects juridiques*

VIII della parte terza del TFUE², rinviando al capitolo successivo l'analisi dell'evoluzione che ha interessato la *governance* economica europea a se-

et institutionnels, Paris, 1995; L. DANIELE, *Unione economica e monetaria, obblighi degli Stati membri e poteri sanzionatori delle istituzioni*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 931 ss.; A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 455 ss.; M.J. HERDEGEN, J.-V. LOUIS, H.J. HAHN, *Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 9 ss.; J.-V. LOUIS, *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, *ivi*, p. 33 ss.; F. SNYDER, *EMU Revisited. Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?*, EUI Working Paper LAW No. 98/6, 1998, reperibile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/id/942/BS-EMUWOR-FS.pdf>; J.A. USHER, *Economic and monetary union – A lawyer's view*, in J.A. USHER (ed.), *The state of European Union*, Harlow, 2000, p. 230 ss.; S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001; R. SMITS, *Law of the Economic and Monetary Union*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2002, p. 309 ss.; K. DYSON, *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London–New York, 2004; J.-V. LOUIS, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 575 ss.; G.L. TOSATO, R. BASSO, *L'Unione economica e monetaria. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, 2ª ed., Torino, 2007; S. CAFARO (a cura di), *Il governo dell'economia in Europa*, Napoli, 2008; J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, Commentaire J. Mégret, 3ª ed., Bruxelles, 2009; F. SNYDER, *EMU – Integration and Differentiation: Metaphor for European Union*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 687 ss.; U. HÄDE, *The Treaty of Lisbon and the Economic and Monetary Union*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon*, Verlag–Berlin–Heidelberg, 2012, p. 421 ss.; R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects*, in *Yearbook of European Law*, 2013, p. 57 ss.; G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, 2014, p. 811 ss.; A. HINAREJOS, *Economic and Monetary Union*, in C. BARNARD, S. PEERS (eds.), *European Union Law*, Oxford, 2014, p. 567 ss.; M. DÉVOLUY, R. KOVAR, *Union économique et monétaire*, in *Répertoire Dalloz de droit européen*, 2015; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, 2015; O. CLERC, P. KAUFFMANN, *L'Union économique et monétaire européenne. Des origines aux crises contemporaines*, Paris, 2016; L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018; F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *EU Law of Economic & Monetary Union*, Oxford, 2020.

²Nonché da un'ampia gamma di atti di diritto derivato e di *soft law*, che in questa sede saranno presi in considerazione soltanto marginalmente.

guito della crisi economico-finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nell'estate del 2007 e successivamente propagatasi nell'Unione europea, per poi essere affiancata da un'ulteriore crisi del debito sovrano³. Invero, tale crisi ha avuto, come è stato osservato, «some spectacular influence»⁴ sul versante economico dell'UEM, ormai disciplinato non più soltanto da norme di diritto dell'Unione, ma altresì da vari strumenti di diritto internazionale pattizio⁵.

Pare utile premettere brevissimi cenni in merito alla struttura dell'UEM ed ai suoi principi ispiratori.

Il punto di partenza è costituito dall'art. 119 TFUE, disposizione collocata in apertura del titolo del TFUE intitolato «Politica economica e monetaria», la quale, riprendendo il contenuto del previgente art. 4 TCE⁶, enuncia i profili generali della politica economica e monetaria dell'UE, esplicitando, nei suoi tre paragrafi, gli elementi caratteristici essenziali delle due politiche in questione ed i principi direttivi il cui rispetto è ritenuto indispensabile per la loro attuazione⁷. La lettera della norma –

³ Di seguito, per ragioni di sintesi, si farà riferimento anche solo alla “crisi economico-finanziaria” o alla “crisi” *tout court*. Per una ricostruzione delle cause della crisi e del suo impatto sull'UEM cfr., *ex multis*, G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., spec. p. 819 ss.

⁴ Così R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union*, cit., p. 198, i quali aggiungono che la crisi ha determinato altresì «dramatic changes in the implementation of monetary policy».

⁵ In argomento v. *infra*, in particolare i parr. 1 e 2 del capitolo IV.

⁶ J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., p. 40 s., osserva che lo spostamento di tale disposizione dalla parte iniziale del trattato al titolo relativo all'UEM potrebbe essere visto come il segnale di una “banalizzazione” dell'UEM, ormai da ritenersi una politica come le altre; in realtà, una siffatta interpretazione è smentita dal mantenimento dell'UEM tra gli obiettivi dell'Unione. Sul punto, v. *infra* nel testo. Cfr. inoltre M. ORLANDI, *Commento all'art. 119 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1287 ss., spec. p. 1288, ad avviso del quale la disposizione, costituendo oggi la norma di apertura del titolo del TFUE dedicato alla politica economica e monetaria, «conserva un'importante funzione sistematica», illustrando «gli strumenti e la filosofia economica» attraverso cui l'UE e gli Stati membri devono perseguire gli obiettivi di cui all'art. 3 TUE.

⁷ Cfr. N. COLACINO, *Commento all'art. 119 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 1170 ss., spec. p. 1171. Cfr. inoltre L.

in particolare l'avverbio «parallelamente», con cui si apre il par. 2 – parrebbe configurare un'azione egualmente avanzata nei due settori della politica economica e della politica monetaria⁸; in realtà, è ampiamente noto che il livello di sviluppo dei due pilastri dell'UEM è assai diverso, come si vedrà nel prosieguo del presente paragrafo.

Invero, per descrivere l'UEM si fa ricorso, assai di frequente, all'idea di una sostanziale *asimmetria*. Tale concetto, peraltro, può essere declinato, nella materia in esame, almeno secondo due diverse prospettive⁹.

In primo luogo, si osserva come sin dalle origini del processo di integrazione europea vi sia un'asimmetria, o squilibrio, tra l'instaurazione di un mercato comune ed il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri¹⁰, strumenti posti su un piano (quantomeno formalmente) paritario dalla lettera dell'art. 2 TCEE¹¹, dedicato agli

DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, in L. DANIELE (a cura di), *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2019, p. 503 ss., spec. p. 507, che osservano come l'art. 119 TFUE possa essere letto «come una sorta di manifesto dell'UEM».

⁸ Cfr. N. COLACINO, *Commento all'art. 119 TFUE*, cit., p. 1172.

⁹ Non si include nel novero delle asimmetrie – poiché pare più corretto riferirsi, in proposito, al concetto di differenziazione – lo squilibrio strutturale tra gli Stati la cui moneta è l'euro e gli Stati che, per varie ragioni, non hanno adottato la moneta unica. La mancata adozione dell'euro può essere dovuta, come noto, sia a veri e propri *opt-out* previsti dai protocolli allegati ai trattati (è il caso, in particolare, del Regno Unito e della Danimarca), sia, più frequentemente, al fatto che il Consiglio non abbia deciso che gli Stati membri in questione «soddisfino alle condizioni necessarie per l'adozione dell'euro»; in quest'ultimo caso, si parla di «Stati membri con deroga» (v. art. 139, par. 1, TFUE).

¹⁰ Cfr., ad esempio, G.L. TOSATO, R. BASSO, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 2 ss., nonché p. 15.

¹¹ Tale disposizione prevedeva, in particolare: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano» (corsivo aggiunto). In merito all'uguale necessità dei due strumenti menzionati, nell'ambito dell'art. 2 TCEE, cfr. *ex multis* P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Some preliminary observations on the intergovernmental conferences: the relations between the concepts of a common market, a monetary union, an economic union, a political union and sovereignty*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 291 ss., spec. p. 292 ss.

obiettivi dell'allora Comunità economica europea. Invero, le norme del trattato CEE regolavano con precisione e specificazione di gran lunga maggiori le c.d. libertà fondamentali e, dunque, la rimozione degli ostacoli alla libera circolazione di lavoratori, merci, servizi e capitali, al fine dell'instaurazione del mercato comune, rispetto a quanto avvenisse con riguardo al coordinamento delle politiche economiche¹². Questa «profonda contraddizione»¹³, che connotava l'impianto del trattato CEE, non può dirsi del tutto superata nemmeno oggi, nonostante l'istituzione dell'UEM, ad opera del trattato di Maastricht¹⁴, ed il suo successivo sviluppo, attraverso la realizzazione delle ben note tre fasi.

In particolare, l'UEM presenta, rispetto agli altri settori del diritto dell'Unione, una serie di specificità e di caratteristiche che la rendono assai diversa dalle altre politiche nelle quali si svolge l'azione dell'UE, connotandola come un edificio sostanzialmente inadeguato¹⁵, nonché largamente incompiuto¹⁶. Inoltre, come è stato osservato da autorevole dottrina, le disposizioni del trattato di Maastricht dedicate all'UEM configurano quest'ultima «come una sorta di corpo estraneo, quasi come un *aliud*

¹² Cfr. G.L. TOSATO, R. BASSO, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 3 s.

¹³ *Ivi*, p. 5.

¹⁴ Prodromici all'istituzione dell'UEM con il trattato di Maastricht furono, come è noto, (i) l'inserimento nel trattato CEE, ad opera dell'Atto unico europeo, di un nuovo capo (intitolato «Cooperazione in materia economica e monetaria», con il sottotitolo, indicato tra parentesi, «Unione economica e monetaria»); (ii) la liberalizzazione della circolazione dei capitali nel mercato comune, mediante l'adozione della direttiva 88/361/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato [ora art. 63 TFUE] (in *GUCE*, L 178 dell'8 luglio 1988, p. 5), che stabilì il principio generale della soppressione delle restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra persone residenti negli Stati membri, così sancendo il carattere eccezionale di qualsiasi disposizione derogatoria; (iii) l'elaborazione del Rapporto Delors, su cui v. *infra*. Con riguardo a tali profili cfr. *ex multis*, G.L. TOSATO, R. BASSO, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 16 ss.

¹⁵ Ciò è emerso soprattutto nel contesto della crisi: v. *infra* il capitolo IV.

¹⁶ In proposito cfr., *ex multis*, PH. VIGNERON, *Une construction incomplète de la zone euro*, in J. BOURRINET, PH. VIGNERON (sous la direction de), *Les paradoxes de la zone euro*, Bruxelles, 2010, p. 35 ss. Non a caso, la c.d. relazione dei cinque presidenti del 22 giugno 2015 (su cui si tornerà *infra* nel capitolo V) è intitolata «Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa».

rispetto alle altre parti del Trattato»¹⁷. Ciò in considerazione, per un verso, del fatto che il titolo del trattato relativo all'UEM «presenta tutte le caratteristiche di un “trattato-legge”, mentre le altre parti del Trattato hanno piuttosto il carattere di un “trattato-quadro”»¹⁸ e, per altro verso, delle numerose deviazioni previste dalle norme di tale titolo, sotto il profilo tanto istituzionale quanto procedurale, rispetto agli altri settori del diritto dell'Unione¹⁹. La singolarità dell'UEM discende non soltanto dalla complessità dell'architettura creata dal trattato di Maastricht, ma anche dalle stesse modalità attraverso cui si sono svolte le trattative che hanno condotto alla redazione di tale trattato. Il riferimento è, in particolare, all'organizzazione di due distinti tavoli negoziali – uno dei quali specificamente dedicato all'UEM e composto da personalità di alto profilo, ma aventi scarsa familiarità con le tecniche tradizionali del diritto comunitario – che procedettero in parallelo, unendo i risultati delle rispettive elaborazioni soltanto all'ultimo minuto, senza quindi riuscire ad assicurare la necessaria omogeneità sistematica tra le due parti del trattato²⁰.

È ben possibile affermare, in ogni caso, che l'UEM non è una politica come le altre iscritte nei trattati: si tratta dello stadio supremo dell'integrazione economica tra gli Stati membri dell'UE²¹. In tali termini, del

¹⁷ Così A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, cit., p. 458.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Benché tali anomalie siano poi state in gran parte corrette dai successivi trattati di riforma; cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, p. 674.

²⁰ In tal senso A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, cit., p. 458 ss.

²¹ Cfr., ad esempio, J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., p. 40; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, 8ª ed., Torino, 2019, p. 35. Cfr. inoltre quanto significativamente affermato da A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, cit., p. 455: «l'UEM costituisce di gran lunga l'innovazione più importante introdotta dal Trattato di Maastricht, nel senso che, se davvero instaurata nei modi previsti, essa consentirà al processo di integrazione europea di toccare punte autenticamente federali, dal momento che comporterà, nello specifico ma importantissimo settore, un pieno ed irreversibile trasferimento di poteri dagli Stati membri alle istanze sopranazionali. In nessun altro campo di com-

resto, si esprimeva già il rapporto Delors²² – su cui, come noto, si basarono i redattori del trattato di Maastricht per l'elaborazione delle norme relative all'UEM – secondo il quale: «Economic and monetary union would represent the final result of the process of progressive economic integration in Europe»²³.

L'UEM figura tuttora tra gli obiettivi dell'Unione²⁴, l'art. 3, par. 4, TUE prevedendo che «[l']Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro»²⁵, e la stessa Corte di giustizia ha afferma-

petenza dell'UE, cioè, quelle istanze disporranno di un potere e di una capacità di incidere nella sfera di competenza nazionale in modo così intenso e penetrante come nel settore dell'economia e soprattutto, dopo il passaggio alla terza fase dell'UEM, in quello della politica monetaria».

²² *Report on economic and monetary union in the European Community*, elaborato da un Comitato presieduto da Jacques Delors, presentato il 17 aprile 1989 e discusso in occasione del Consiglio europeo di Madrid del 26-27 giugno 1989 (di seguito indicato come "rapporto Delors"). Tale documento faceva seguito al precedente rapporto Werner (*Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'unione economica e monetaria della Comunità*, in *GUUE*, C 136 dell'11 novembre 1970, p. 1), riprendendone vari elementi, tra i quali, ad esempio, la stessa definizione di "Unione economica e monetaria". Sulle ragioni del fallimento del processo avviato alla fine degli anni Sessanta, nell'ambito del quale fu predisposto il rapporto Werner, cfr. ad esempio J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., p. 16 ss.; M. DÉVOLUY, R. KOVAR, *Union économique et monétaire*, cit., spec. § 200 ss.

²³ Rapporto Delors, punto 16.

²⁴ Benché il trattato-Costituzione avesse rimosso l'UEM dal novero degli obiettivi dell'Unione, in considerazione dell'assunto – implicitamente fatto proprio dalla Convenzione – secondo il quale tale obiettivo sarebbe stato, di fatto, già realizzato. In realtà, come osservato in dottrina (J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., p. 40), tale giustificazione serviva piuttosto a (tentare di) nascondere la preoccupazione politica consistente nell'evitare riferimenti, nelle disposizioni iniziali del trattato, ad una politica "delicata" quale l'UEM.

²⁵ J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., a p. 40, nota come tale formulazione sia analoga a quella con cui si apre il terzo paragrafo del medesimo art. 3 TUE: «L'Unione instaura un mercato interno [...]». In merito all'UEM quale obiettivo dell'Unione, ai sensi dell'art. 3, par. 4, TUE, cfr. inoltre F. MARTUCCI, *Objectifs et compétences en Union économique et monétaire: réflexions sur l'objectif de stabilité des prix*, in E. NEFRAMI (sous la direction de), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 91 ss.

to l'assoluta rilevanza di tale obiettivo sin dal parere 1/91 – reso, peraltro, prima della firma del trattato di Maastricht – nel quale si legge: «Risulta [...] in particolare dagli artt. 2, 8A e 102A del Trattato CEE, che quest'ultimo si propone di realizzare un'integrazione economica destinata a culminare nell'istituzione di un mercato interno e di un'unione economica e monetaria»²⁶.

La seconda asimmetria, ben più frequentemente ricordata, è quella che contraddistingue i due pilastri dell'UEM, ossia la politica monetaria, da una parte, e la politica economica, dall'altra²⁷. Invero, mentre in ambito monetario gli Stati membri hanno posto in essere un trasferimento di sovranità pressoché integrale a vantaggio dell'Unione²⁸, realizzando una vera e propria unione monetaria, le altre componenti delle politiche economiche nazionali sono rimaste essenzialmente nell'ambito della competenza degli Stati membri, essendo previsto un mero coordinamento di queste ultime a livello dell'Unione europea.

Tale asimmetria non è certo casuale, bensì costituisce il risultato di una ben precisa scelta dei redattori del trattato di Maastricht, già rinvenibile, del resto, nell'impostazione del rapporto Delors, ove si affermava, a questo proposito:

²⁶ Corte giust., 14 dicembre 1991, parere 1/91, cit., punto 17. La centralità dell'obiettivo in questione è stata poi ribadita, ad esempio, nella sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2003, causa C-11/00, *Commissione c. BCE*, cit., punto 92, dove la Corte ha fatto riferimento, in particolare, all'art. 2 TCE, come modificato dal trattato di Maastricht.

²⁷ In merito a tale asimmetria cfr., tra i molti contributi, senza alcuna pretesa di esaustività, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit.; D. HODSON, I. MAHER, *Economic and monetary union: balancing credibility and legitimacy in an asymmetric policy-mix*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, p. 391 ss.; A. VERDUN, *La nécessité d'un "gouvernement économique" dans une UEM asymétrique*, in *Politique européenne*, 2003, p. 11 ss.; PH. VIGNERON, *Une construction incomplète de la zone euro*, cit.; A. HINAREJOS, *Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1621 ss., spec. p. 1624; R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union*, cit., spec. p. 60 ss. e p. 90 ss.; K. LENAERTS, *EMU and the EU's constitutional framework*, in *European Law Review*, 2014, p. 753 ss.; R. CISOTTA, *L'Unione europea nel sistema delle relazioni economiche e monetarie globali*, Torino, 2018, spec. p. 31 ss.

²⁸ Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 3.

«Even after attaining economic and monetary union, the Community would continue to consist of individual nations with differing economic, social, cultural and political characteristics. The existence and preservation of this *plurality* would require a degree of autonomy in economic decision-making to remain with individual member countries and a balance to be struck between national and Community competences [...]»²⁹.

Alexandre Lamfalussy, uno dei padri fondatori dell'UEM, ha efficacemente sintetizzato la netta differenza tra la "E" e la "M" di tale sigla: «the great weakness of EMU is the E. The M part is institutionally well organized. We have a solid framework. We don't have that for economic policy»³⁰. A tal proposito, autorevole dottrina osservava già nel 2004 come lo squilibrio tra il pilastro monetario e quello economico dell'UEM costituisse «the most important problem facing the EMU now»³¹.

La stessa nozione di Unione economica e monetaria è stata ritenuta «falsamente unitaria»³², accomunando politica economica e politica monetaria in «un'endiadi fuorviante»³³, attesa l'evidente diversità tra i due settori, innanzitutto sotto il profilo delle scelte legislative operate in relazione ad essi.

Varie ragioni possono contribuire a spiegare l'asimmetria in questione. Può citarsi, in primo luogo, l'introduzione nell'ordinamento comunitario, sempre ad opera del trattato di Maastricht, del principio di sussidiarietà, in corrispondenza con una significativa estensione delle competenze dell'Unione³⁴; tale principio svolge indubbiamente un ruolo nell'ambito di un settore, il versante economico dell'UEM, contraddistinto da un

²⁹ Rapporto Delors, punto 17.

³⁰ Intervista pubblicata sul quotidiano *The Guardian*, 16 agosto 2003 (citata in J.-V. LOUIS, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, cit., p. 575).

³¹ J.-V. LOUIS, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, cit., p. 575.

³² Così S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 1 ss.

³³ *Ivi*, p. 3. Nello stesso senso cfr. R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union*, cit., spec. p. 90, ad avviso dei quali «the term economic union is a bit of a misnomer».

³⁴ Cfr. R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union*, cit., spec. p. 61.

«extremely decentralized system of fiscal governance»³⁵. Altre ragioni, attinenti specificamente alla struttura dell'UEM, sono state individuate in dottrina³⁶: (i) la fiducia nel mercato quale fattore di disciplina ai fini della politica di bilancio, essendo quindi superflua, secondo l'impostazione dominante ai tempi di Maastricht, la previsione di meccanismi complementari alla suddetta disciplina³⁷; (ii) l'esigenza, da parte degli Stati membri, di conservare una certa libertà d'azione in campo economico, a fronte della perdita di qualsiasi potere di intervento sui tassi di cambio, al fine di far fronte a "shock asimmetrici", riguardanti un solo Stato membro³⁸; (iii) la mancanza della volontà politica di trasferire segmenti importanti della sovranità nazionale, che avrebbero implicato la necessità di profonde riforme istituzionali³⁹; (iv) la diffidenza degli Stati membri nei confronti di un accrescimento dei poteri della Commissione; (v) una certa reticenza all'istituzione di procedure specifiche per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, incrementando la differenziazione tra questi ultimi e gli altri Stati membri; (vi) il fatto che alcuni economisti sollevassero forti dubbi quanto alla necessità ed all'opportunità di un effettivo coordinamento delle politiche economiche, qualora fosse stata assicurata la disciplina di bilancio.

Anche questa seconda asimmetria – al pari di quanto si è detto con riferimento alla prima – non può, ad oggi, dirsi risolta, benché le misure adottate negli ultimi anni, soprattutto a seguito dello scoppio della crisi economico-finanziaria e della crisi del debito sovrano, abbiano determinato un significativo sviluppo di taluni aspetti del pilastro economico

³⁵ Così A. HINAREJOS, *Fiscal Federalism in the European Union*, cit., p. 1625.

³⁶ Si fa riferimento, in particolare, alle ragioni individuate da J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., p. 42.

³⁷ Sul punto cfr. altresì, tra i molti contributi, J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 110.

³⁸ In tal senso cfr. inoltre, ad esempio, O. CLERC, P. KAUFFMANN, *L'Union économique et monétaire européenne*, cit., p. 34.

³⁹ In argomento cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 341, che sottolinea le forti implicazioni di carattere politico derivanti da un'eventuale rinuncia, sia pure limitata, alla discrezionalità di cui godono i governi ed i parlamenti nazionali nella definizione delle scelte macroeconomiche.

dell'UEM⁴⁰. Rinviando l'analisi delle predette misure al capitolo successivo⁴¹, pare utile ricordare sinteticamente le principali caratteristiche di tale pilastro nell'ambito del complessivo quadro normativo delineato dai trattati con riferimento all'UEM⁴².

La c.d. unione economica, intesa quale aspetto centrale dell'UEM, insieme con l'unione monetaria⁴³, costituisce una nozione assai difficile da

⁴⁰ Sul punto cfr., *ex multis*, R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union*, cit., p. 199.

⁴¹ V. *infra*, in particolare, e come anticipato, i parr. 1 e 2 del capitolo IV.

⁴² In merito al pilastro economico dell'UEM, tra i molti contributi, cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, I. HARDEN, *The Fiscal Constitution of EMU*, in P. BEAUMONT, N. WALKER (eds.), *The Legal Framework of the Single European Currency*, Oxford, 1999, p. 71 ss.; F. AMTENBRINK, J. DE HAAN, *Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline Versus Stability*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1057 ss.; J. PISANI-FERRY, *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, p. 823 ss.; W. SCHEKLE, *The Theory and Practice of Economic Governance in EMU Revisited: What Have We Learnt about Commitment and Credibility?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2006, p. 669 ss.; R.J. GOEBEL, *Economic Governance in the European Union: Should Fiscal Stability Outweigh Economic Growth in the Stability and Growth Pact?*, in *Fordham International Law Journal*, 2007, p. 1266 ss.; I. MAHER, *Economic Governance: Hybridity, Accountability and Control*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007, p. 679 ss.; A.M. NICO, *La politica economica dell'Unione europea: le competenze istituzionali ed il ruolo della Corte di giustizia*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, Milano, 2008, I, p. 21 ss.; K. DYSON, M. MARCUSSEN, *Transverse integration in European economic governance: Between unitary and differentiated integration*, in *Journal of European Integration*, 2010, p. 17 ss.; G.P. MANZELLA, *La politica economica e il governo dell'Unione europea*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, p. 289 ss.; N. JABKO, *Which Economic Governance for the European Union? Facing up to the Problem of Divided Sovereignty*, 2011, SIEPS Report 2011/02, disponibile all'indirizzo internet: http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_2_1.pdf; R. ROMANO, *Trattato di Lisbona e politica economica*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, p. 85 ss.; A. DE STREEL, *The Evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht: An Unfinished Task*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 336 ss.; J.-P. KEPPELNE, *Economic Policy Co-Ordination: Foundations, Structures, and Objectives*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 787 ss.

⁴³ Ossia come coincidente con il complesso delle disposizioni dell'attuale titolo VIII

definire⁴⁴. Benché la distinzione tra politica economica e politica monetaria sia centrale nell'assetto configurato dal trattato di Maastricht, essa è sovente ritenuta artificiosa, anche in ragione del fatto che non si rinven-
gono classificazioni analoghe nell'ambito delle altre organizzazioni inter-
nazionali economiche⁴⁵.

In linea generale, può affermarsi che il pilastro economico dell'UEM è caratterizzato da due aspetti principali, riconducibili a due gruppi fon-
damentali di previsioni⁴⁶: (i) la fissazione di un sistema di regole strin-
genti (*regole sull'esposizione al mercato*), costituito essenzialmente dalla
c.d. *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE⁴⁷ (v. però le ipotesi con-
template agli artt. 122, 143 e 144 TFUE⁴⁸) e dalla proibizione di conces-
sioni di scoperti di conto o di altre facilitazioni creditizie da parte della
BCE o delle banche centrali nazionali a vantaggio di istituzioni, organi o
organismi dell'Unione e di amministrazioni o enti pubblici nazionali,

della parte terza del TFUE riconducibili alla politica economica (e contenute, in parti-
colare, nel capo 1 di tale titolo). Peraltro, come osservato da S. CAFARO, *Unione mone-
taria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 75 ss., è altresì possibile in-
tendere in senso più ampio la nozione di unione economica, identificandola alternati-
vamente con: (i) lo stesso ordinamento giuridico "comunitario", benché naturalmente
tale accezione del concetto non possa essere vista in contrapposizione all'unione mone-
taria; (ii) l'insieme delle misure che compongono il mercato interno e delle misure a car-
attere macroeconomico che figurano nella parte del trattato dedicata alla politica eco-
nomica.

⁴⁴ Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit.,
p. 3: «Tanto la definizione di unione monetaria è netta, quanto quella di unione eco-
nomica è, al contrario, vaga e indeterminata». In ordine alla definizione della politica
economica dell'Unione cfr. altresì J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit.,
spec. p. 85 ss.

⁴⁵ Cfr. G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*,
cit., p. 814. Sul punto, cfr. inoltre la sentenza *Pringle* (nonché la sentenza *Gauweiler*)
della Corte di giustizia, su cui si tornerà *infra* nel par. 3 del capitolo IV.

⁴⁶ Secondo la ricostruzione proposta, tra gli altri, da G. CONTALDI, *Politica economica e
monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., p. 818 ss. Per una diversa classificazione tripar-
tita, comunque analoga nella sostanza, cfr. A. DE STREEL, *The Evolution of the EU Eco-
nomic Governance since the Treaty of Maastricht: An Unfinished Task*, cit., spec. p. 337.

⁴⁷ Su cui v. *infra* il par. 3 di questo capitolo.

⁴⁸ In relazione alle quali v. *infra* i parr. 4 e 5 di questo capitolo.

nonché dal divieto di misure, non basate su considerazioni prudenziali, che offrano ad istituzioni, organi o organismi dell'Unione, ovvero ad autorità o enti pubblici nazionali o locali, un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie (artt. 123 e 124 TFUE); (ii) la fissazione di parametri economici e di regole di bilancio, nonché dei relativi meccanismi di controllo, con l'obiettivo di limitare il deficit ed il debito pubblico degli Stati membri (*regole sulla sorveglianza pubblicistica*). Quest'ultimo insieme di regole comprende, a sua volta, una parte preventiva, che si sostanzia nel coordinamento delle politiche economiche – le quali, ai sensi dell'art. 121, par. 1, TFUE, devono essere considerate una «questione di interesse comune» dagli Stati membri – ed una parte correttiva, o dissuasiva, concretizzata nella procedura per i disavanzi eccessivi e fondata sull'art. 126 TFUE e sul protocollo n. 12 allegato a TUE e TFUE.

Le disposizioni che compongono il pilastro economico dell'UEM si caratterizzano per una forte eterogeneità, a tal punto che ciò che le accomuna, come è stato osservato, «non è l'essere parti di un progetto di governo dell'economia, quanto l'essere funzionali – a vario titolo – al disegno di unione monetaria, questo sì definito, completo e istituzionalizzato»⁴⁹ nelle norme (oggi) del TFUE.

Quanto, infine, ai principi ispiratori dell'UEM, in questa sede non è ovviamente possibile darne conto in modo esaustivo e, pertanto, ci si limita ad alcune osservazioni sintetiche⁵⁰. Un'indicazione chiara è data dalle disposizioni del TFUE sulla politica economica e monetaria e, innanzitutto, dal già citato art. 119 TFUE, il cui par. 3 individua quali «principi direttivi» di tali politiche: «prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile».

La stabilità dei prezzi costituisce altresì l'obiettivo principale della politica monetaria e della politica del cambio uniche⁵¹, come si evince non

⁴⁹ In tali termini S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 77.

⁵⁰ Sul dibattito precedente l'elaborazione del trattato di Maastricht – ed in particolare sulla contrapposizione tra due diverse scuole di pensiero economiche, gli “economisti” ed i “monetaristi”, cfr., *ex multis*, J.-V. LOUIS, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, cit., p. 14 ss.

⁵¹ In merito a tale obiettivo cfr., ad esempio, M. HERDEGEN, *Price Stability and*

solo dall'art. 119, par. 2, TFUE, ma anche dagli artt. 127, par. 1, e 282, par. 2, TFUE, nonché dall'art. 2 del Protocollo (n. 4) sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea; tutte queste disposizioni, peraltro, prevedono che, fatto salvo tale obiettivo, le predette politiche mirino a sostenere le politiche economiche generali dell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. È dunque possibile individuare una ben precisa gerarchia, espressamente prevista dalle disposizioni di diritto primario, tra la stabilità dei prezzi, obiettivo prioritario, ed il sostegno alle politiche economiche generali dell'Unione⁵². La stabilità dei prezzi costituisce, più in generale, l'obiettivo principale dell'UEM nel suo complesso, tanto da potere essere qualificata «come l'elemento prioritario nella costituzione economica comunitaria, come l'architrave che poggia sui due pilastri rappresentati dalla disciplina di bilancio imposta agli Stati membri e dalle norme che assicurano l'indipendenza» del SEBC e della BCE⁵³, costituendo, in ultima analisi, una sorta di *Grundnorm* dell'UE e dei suoi Stati membri⁵⁴.

Una siffatta impostazione riflette il ruolo primario giocato da alcuni Stati membri, *in primis* dalla Germania – ed in particolare dalla *Bundesbank*, la banca centrale tedesca –, nella redazione delle parti del trattato relative all'UEM⁵⁵: in Germania, infatti, la stabilità dei prezzi rappresenta

Budgetary Restraint in the Economic and Monetary Union, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 9 ss.; F. MARTUCCI, *Objectifs et compétences en Union économique et monétaire: réflexions sur l'objectif de stabilité des prix*, cit.

⁵² F. MARTUCCI, *Objectifs et compétences en Union économique et monétaire: réflexions sur l'objectif de stabilité des prix*, cit., p. 96 s.

⁵³ Così S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 13.

⁵⁴ Secondo la definizione data da M. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary Restraint in the Economic and Monetary Union*, cit., p. 20, ad avviso del quale la stabilità monetaria sarebbe, inoltre, una norma fondamentale in senso meta-costituzionale, nella misura in cui riflette le aspettative costituzionali correlate alla legittimità dell'UEM, in particolare per gli Stati membri che hanno pagato il prezzo più alto nel “sacrificio” della loro sovranità monetaria sull'altare dell'integrazione europea.

⁵⁵ F. MARTUCCI, *Objectifs et compétences en Union économique et monétaire: réflexions sur l'objectif de stabilité des prix*, cit., p. 97. Sul punto cfr. inoltre A. TIZZANO, *Qualche*

non un mero obiettivo, bensì un vero e proprio principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, come ha ricordato il Tribunale costituzionale tedesco nella celebre sentenza del 12 ottobre 1993, c.d. *Maastricht-Urteil*⁵⁶. In tale decisione, il *Bundesverfassungsgericht* ha posto l'accento sull'UEM quale istanza creatrice di una "comunità di stabilità" (*Stabilitätsgemeinschaft*), insistendo, in questa prospettiva, sulla necessità di rispettare i criteri di convergenza⁵⁷.

Proprio il concetto di convergenza, elemento essenziale del sistema delineato dal trattato, costituisce «il *trait d'union* fra le disposizioni di politica economica e il processo di unione monetaria»⁵⁸, contribuendo a definire le caratteristiche dell'UEM. Quest'ultima è fondata essenzialmente sul dovere, posto in capo agli Stati membri, di rispettare regole rigorose e di gestire autonomamente le difficoltà al proprio interno, nell'ottica di raggiungere risultati macroeconomici e di bilancio il più possibile omogenei:

considerazione sull'Unione economica e monetaria, cit., p. 459: «Si è avuta (e si ha) [...] la sensazione che diffidenza e rigidità abbiano dominato il negoziato della parte UEM del Trattato di Maastricht. Alcuni Stati membri, come alcuni ambienti economici e finanziari, erano chiaramente preoccupati di redigere delle disposizioni "blindate", miranti a fissare regole e procedure rigide per evitare sorprese in futuro nell'applicazione di questa parte del Trattato».

⁵⁶ BVerfG, 12 ottobre 1993, 89, 155, *NJW*, 1993, p. 3047 (una traduzione italiana della sentenza è pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, II, p. 677 ss.), in merito alla quale cfr., ad esempio, R. SMITS, *A Single Currency for Europe and the Karlsruhe Court*, in *Legal Issues of European Integration*, 1994, p. 115 ss.; J. BAQUERO CRUZ, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralistic Movement*, in *European Law Journal*, 2008, p. 389 ss. L'impostazione fatta propria dal Tribunale tedesco nella decisione citata è stata successivamente ribadita nella sentenza del 7 settembre 2011, relativa alla compatibilità con la Costituzione tedesca dei meccanismi di assistenza finanziaria predisposti nel contesto della crisi (BVerfG, 2 BvR 1099/10).

⁵⁷ Cfr. R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union*, cit., p. 70 s., ad avviso dei quali la decisione in esame può essere letta, altresì, come una sorta di ipoteca sul futuro dell'UEM, nel senso che eventuali evoluzioni di tale sistema verso modelli meno aderenti a quello qualificabile come "comunità di stabilità" potrebbe determinare l'illegittimità di quest'ultima, rispetto al parametro fornito dalla Costituzione tedesca, e dunque, ipoteticamente, la possibilità del recesso della Germania dall'UE.

⁵⁸ Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 77.

in tale contesto, il ruolo del principio di solidarietà pare essere, inevitabilmente, assai limitato⁵⁹, seppure vi siano alcune eccezioni per il caso di gravi difficoltà di carattere congiunturale⁶⁰. Soprattutto a causa della visione dominante al tempo della firma del trattato di Maastricht – incentrata, come visto, sulla fiducia nel ruolo pedagogico e regolatore del mercato –, si è scelto di consacrare, nell'ambito dell'UEM, ben più che il principio di solidarietà tra Stati membri, i principi di autonomia e responsabilità di ciascuno Stato per la gestione delle proprie finanze pubbliche⁶¹.

Si tornerà su tali aspetti nel corso del presente capitolo, dopo un breve approfondimento, che sarà oggetto del paragrafo seguente, in merito alla natura delle competenze concernenti il pilastro economico dell'UEM.

2. La controversa natura delle competenze dell'Unione nel settore della politica economica: la rilevanza dell'autonomia degli Stati membri in tale ambito.

Una delle ragioni essenziali della notevole asimmetria tra il pilastro monetario ed il pilastro economico dell'UEM – sulla quale ci si è soffermati nel paragrafo precedente – è costituita dalla profonda differenza che connota la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri in tali due ambiti.

La predetta ripartizione ha dato origine a quello che è stato definito «a unique and not yet stable mix of actors, competences, and powers»⁶², in

⁵⁹ *Ivi*, p. 13 s.

⁶⁰ Il riferimento è alle disposizioni di cui all'art. 122 TFUE (sul quale v. *infra* il par. 4 di questo capitolo) ed agli artt. 143 e 144 TFUE, per gli «Stati membri con deroga» (su cui v. *infra* il par. 5 di questo capitolo). Un'ulteriore eccezione, su un piano più generale, è costituita dalla politica di coesione economica, sociale e territoriale di cui al titolo XVIII della parte terza del TFUE (che tuttavia non rientra nell'ambito di indagine del presente lavoro).

⁶¹ In tal senso cfr., per tutti, J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 110.

⁶² Così R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 86 ss., spec. p. 88.

ragione delle mutevoli caratteristiche che questi elementi sono suscettibili di assumere nell'ambito dell'UEM. Con specifico riguardo alle competenze, si è osservato che esse spaziano «from virtually complete assignment [...] to the EU level for some functions or policy domains, to the strict preservation of national autonomy in others»⁶³.

È noto, in particolare, che mentre nel settore della politica monetaria l'Unione dispone, per quanto concerne gli Stati membri la cui moneta è l'euro, di una competenza esclusiva – come espressamente statuito, a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, dall'art. 3, par. 1, lett. c), TFUE –, lo stesso non può dirsi con riferimento alla politica economica. Invero, benché l'ultimo trattato di riforma abbia introdotto un'esplicita classificazione delle competenze dell'Unione, enucleando tre categorie principali di competenze (esclusive, concorrenti e di sostegno, coordinamento e completamento, o complementari)⁶⁴, la natura delle competenze relative al pilastro economico dell'UEM resta controversa.

In proposito può osservarsi, innanzitutto, che l'art. 2 TFUE, nell'individuare le predette tre categorie di competenze, rispettivamente ai parr. 1, 2 e 5, dedica un'apposita e distinta previsione al coordinamento delle politiche economiche (ed occupazionali) degli Stati membri. Si tratta del par. 3 dell'art. 2 TFUE, ai sensi del quale: «Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione». La competenza relativa a tali settori è poi precisata dall'art. 5 TFUE, dedicato al coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali, il cui par. 1, prima frase, dispone: «Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche»⁶⁵.

⁶³ I. BEGG, *Lisbon as economic governance: Fusion by diffusion?*, in U. DIEDRICHS, A. FABER, F. TEKIN, G. UMBACH (eds.), *Europe Reloaded*, Baden-Baden, 2011, p. 331 ss., spec. p. 331.

⁶⁴ Sull'articolazione delle competenze dell'Unione, a seguito del trattato di Lisbona, cfr., per tutti, R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 519 ss.

⁶⁵ La seconda frase di tale paragrafo prevede: «Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche».

Il testo delle disposizioni citate mostra la centralità del ruolo degli Stati membri, che costituiscono il soggetto della frase («*Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche*»⁶⁶) e che, evidentemente, già solo in ragione di questo dato testuale, mantengono un'ampia competenza nell'ambito della politica economica⁶⁷. Invero, stando alla lettera delle norme del TFUE, la sola competenza espressamente attribuita all'Unione nella materia in esame consiste nella definizione delle modalità di coordinamento delle politiche economiche nazionali⁶⁸.

Varie tesi si contrappongono in ordine alla qualificazione delle competenze dell'Unione con riguardo al versante economico dell'UEM. In primo luogo, vi è chi ritiene che le competenze in questione sarebbero potute rientrare nella categoria delle competenze complementari, ciò non essendo avvenuto soltanto in ragione del timore che una siffatta classificazione avrebbe sminuito la loro importanza politica⁶⁹. Tale ricostruzione è avversata da coloro i quali ritengono incompatibili con una mera competenza complementare i poteri attribuiti al Consiglio⁷⁰ da varie previsioni del capo del TFUE dedicato alla politica economica⁷¹, in partico-

⁶⁶ Corsivi aggiunti.

⁶⁷ In tal senso cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., spec. p. 684; L. DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 509.

⁶⁸ Cfr. M. ORLANDI, *Commento all'art. 119 TFUE*, cit., spec. p. 1289 ss.; L. DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 509 ss.

⁶⁹ Così, ad esempio, J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Unione européenne*, 8^e ed., Paris, 2015, spec. p. 180.

⁷⁰ Anche alla Commissione, peraltro, è attribuito un ruolo significativo (rafforzato dal trattato di Lisbona): v., ad esempio, gli artt. 121, par. 4, e 126, par. 5, TFUE. Sul punto, cfr. U. HÄDE, *The Treaty of Lisbon and the Economic and Monetary Union*, cit., spec. p. 423 s. Più in generale, sul ruolo della Commissione nel contesto della *governance economica europea* cfr., ex multis, M.L. TUFANO, *Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 133 ss.; R. CISOTTA, *What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?*, IAI Working Papers 13 | 24, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1324.pdf>.

⁷¹ Cfr., ad esempio, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Fédéralisation de l'Europe? Le Problème de la clarification des compétences entre l'Union et les États*, in O. BÉAUD, A. LE-CHEVALIER, I. PERNICE, S. STRUDEL (sous la direction de), *L'Europe en voie de constitution*, Bruxelles, 2004, p. 317 ss., spec. p. 329.

lare il potere di: (i) disciplinare, insieme con il Parlamento europeo, mediante l'adozione di atti legislativi, le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121, parr. 3 e 4, TFUE (v. art. 121, par. 6, TFUE); (ii) precisare, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, le definizioni per l'applicazione dei divieti previsti dagli artt. 123, 124 e 125 TFUE (v. art. 125, par. 2, TFUE), nonché le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi (v. art. 126, par. 14, terza frase, TFUE); (iii) adottare, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della BCE, disposizioni che sostituiscano il suddetto protocollo; (iv) irrogare le sanzioni previste nell'ambito della procedura per i disavanzi pubblici eccessivi di cui all'art. 126 TFUE. Altri autori ricomprendono le competenze relative alla politica economica in una sotto-categoria, pur "speciale", della più ampia categoria delle competenze concorrenti⁷². La Corte costituzionale tedesca, invece, nel c.d. *Lissabon-Urteil* ha addirittura contestato l'esistenza di una vera e propria competenza in capo all'Unione, sostenendo che le politiche economiche ed occupazionali sarebbero aree di non-competenza⁷³: in dottrina, si è osservato, sul punto, che in quest'ottica riduttiva non si spiegherebbero le disposizioni del TFUE che definiscono la competenza in questione, nonché i rispettivi ruoli di istituzioni e Stati membri⁷⁴.

In realtà, la qualificazione che pare più convincente è quella secondo la quale l'Unione dispone, nella materia in esame, di una competenza *sui generis*, non riconducibile ad alcuna delle categorie generali elencate dal TFUE⁷⁵. Si tratta, in altri termini, di una competenza avente caratteristi-

⁷² Così, tra gli altri, AA.VV., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011, spec. p. 105. Nello stesso senso cfr. J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: A legal and political analysis*, Cambridge-New York, 2010, spec. p. 77.

⁷³ BVerfG, 30 giugno 2009, in *NJW*, 2009, 2267, punto 58.

⁷⁴ Così R. BARATTA, *Commento all'art. 5 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 391 ss., a p. 391.

⁷⁵ Cfr., *ex multis*, A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 961 ss., spec. p. 966; R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, cit., spec. p. 90; M. ORLANDI, *Commento all'art. 119 TFUE*, cit., spec. p. 1290; L. DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 509 ss.

che peculiari, potendo assumere una portata variabile in funzione di taluni fattori esterni: si è parlato, in proposito, di competenza *flessibile*⁷⁶. Invero, tale competenza può essere difficilmente ritenuta unitaria, attese le differenze che contraddistinguono l'azione dell'Unione nell'ambito in esame con riguardo, ad esempio, agli Stati la cui moneta è l'euro ed agli Stati membri con deroga, nonché, per quanto concerne la procedura per i disavanzi pubblici eccessivi, a seconda che si prenda in considerazione una situazione "normale" ovvero il caso di mancato rispetto dei criteri fissati nel protocollo n. 12⁷⁷. Si pensi, inoltre, alla differenza tra il ruolo giocato dal Consiglio nel quadro del coordinamento delle politiche economiche, affidato prevalentemente a strumenti di *soft law*, ai sensi dell'art. 121 TFUE, e nel contesto delle varie procedure viste *supra*, nell'ambito delle quali sono attribuiti a tale istituzione poteri ben più incisivi.

Ciò che pare difficilmente contestabile, in ogni caso, è che la ripartizione delle competenze in questa materia risulta poco chiara, sì che la gestione della politica economica dell'Unione si caratterizza per un'impronta fortemente pluralistica, richiedendo, quindi, una stretta e leale cooperazione tra i vari attori coinvolti, *in primis* gli Stati membri e le istituzioni⁷⁸. Come si vedrà nel capitolo seguente, con l'insorgere della crisi economico-finanziaria l'incertezza relativa alle rispettive competenze, e responsabilità, dell'Unione e degli Stati membri nella materia in esame ha condizionato le scelte operate, rendendole a loro volta poco limpide⁷⁹.

Cfr. inoltre R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., spec. p. 684, ad avviso dei quali la competenza in questione, non ascrivibile alle tre categorie principali di cui ai parr. 1, 2 e 5 dell'art. 2 TFUE, sarebbe "parallela", nel senso che «il permanere in capo agli Stati di una competenza simmetrica a quella dell'Unione si verifica senza che le due sfere di competenza siano destinate in linea di principio ad interferire tra loro sul piano formale» (*ivi*, p. 421).

⁷⁶ Così R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, cit., spec. p. 90.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ In tal senso cfr. R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, cit., spec. p. 99. Sul ruolo centrale del principio di leale cooperazione nell'ambito della politica economica dell'Unione cfr., ad esempio, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 88 ss.

⁷⁹ Così A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 966.

Più in generale, si è osservato che il pilastro economico dell'UEM ha carattere essenzialmente “regolamentare”, essendo contraddistinto, soprattutto, da un insieme di regole e vincoli alle condotte degli Stati membri: in altri termini, non vi è, in tale settore, «un significativo trasferimento di sovranità verso un diverso e comune centro decisionale – come è avvenuto per la politica monetaria – ma una riduzione della libertà di esercizio della sovranità statale realizzata attraverso la sottoscrizione di regole comuni, nella fattispecie di limiti e divieti»⁸⁰.

Certo, gli Stati membri devono attuare le rispettive politiche economiche «allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione», nonché «nel contesto degli indirizzi di massima» di cui all'art. 121, par. 2, TFUE⁸¹. Essi, inoltre, «considerano le loro politiche economiche una questione di *interesse comune* e le coordinano nell'ambito del Consiglio» conformemente alle previsioni dell'art. 120 TFUE⁸², il riferimento all'interesse comune apparendo particolarmente significativo ai fini del presente lavoro⁸³. Tuttavia, a differenza di quanto è avvenuto nell'ambito della politica monetaria, dove la BCE ha assunto una posizione assolutamente preminente, nel quadro del pilastro economico dell'UEM i veri protagonisti sono, in definitiva, proprio gli Stati membri⁸⁴.

⁸⁰ In tali termini S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 29, che rileva altresì «un'erosione delle sovranità nazionali alla quale non corrisponde un acquisto di poteri di pari entità da parte delle istituzioni europee», atteso che la competenza di bilancio rimane saldamente in capo agli Stati membri.

⁸¹ V. art. 120, prima frase, TFUE.

⁸² V. art. 121, par. 1, TFUE (corsivo aggiunto).

⁸³ Cfr., ad esempio, R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne*, cit., spec. p. 299, ad avviso dei quali dal riferimento all'«interesse comune» contenuto nell'art. 121, par. 1, TFUE discende una «solidarité-responsabilité», che implica la necessità che ciascuno Stato membro si interessi da vicino alla situazione economica interna degli altri Stati membri, «afin de pouvoir contribuer, le cas échéant par l'intermédiaire de l'Union, à éviter des dérives». Gli stessi autori riconoscono, peraltro, che ciò non è avvenuto, ad esempio, nel contesto della crisi greca, là dove affermano che sarebbe stato possibile evitarla, o quantomeno attenuarla, se gli Stati membri avessero agito nel senso appena visto.

⁸⁴ Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 77, che sottolinea, inoltre, come gli Stati membri, pur chiamati a perseguire obiettivi “comunitari”, «hanno la più ampia scelta riguardo ai mezzi con i quali perseguirli».

Delineate, sia pure assai sinteticamente, le caratteristiche principali della politica economica dell'Unione, è ora possibile interrogarsi sulla possibilità di individuare un ruolo per il principio di solidarietà interstatale nell'ambito di tale settore. Nei paragrafi seguenti si tenterà di dare una prima risposta all'interrogativo in questione, prima di passare all'analisi delle misure adottate nel contesto della crisi, con l'obiettivo di verificare se il ruolo del suddetto principio sia mutato, o meno, nel corso degli ultimi anni.

3. *La c.d. no bail-out clause di cui all'art. 125 TFUE: una previsione difficilmente conciliabile, almeno in apparenza, con il principio di solidarietà.*

Tra le *regole sull'esposizione al mercato*, che costituiscono, come si è visto, uno dei due aspetti principali del pilastro economico dell'UEM, un ruolo centrale è svolto, indiscutibilmente, dalla c.d. *no bail-out clause* (clausola di non salvataggio finanziario, o di *non renflouement*) prevista dall'attuale art. 125 TFUE⁸⁵. Essa merita una trattazione specifica poiché, come si vedrà, è sovente ritenuta, certamente non a torto, uno dei principali ostacoli alla compiuta affermazione del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito dell'UEM⁸⁶.

⁸⁵ Per un'analisi in merito alla *no bail-out clause* cfr., *ex multis*, J.P. KEPPELNE, *Art. 103 TCE*, in PH. LÉGER (sous la direction de), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Genève-Munich-Paris-Bruxelles, 2000, p. 982 ss.; M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 505 ss.; J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 971 ss.; F. MARTUCCI, *Art. 103 TCE*, in I. PINGEL (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE*, Basel-Paris-Bruxelles, 2010, p. 883 ss.; N. COLACINO, *Commento all'art. 125 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 1197 ss.; M. SALVADORI, *Commento all'art. 125 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 940 ss.; M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1323 ss.

⁸⁶ Nel presente paragrafo, si farà riferimento, principalmente, all'interpretazione tradizionale dell'art. 125 TFUE, rinviando al capitolo successivo l'analisi degli sviluppi che tale interpretazione ha subito nel corso della crisi.

Tale clausola è contenuta nel capo del trattato dedicato alla politica economica e monetaria sin dal trattato di Maastricht, che la introdusse nel trattato CE all'art. 104 B, poi rinumerato dal trattato di Amsterdam (art. 103 TCE) e, infine, dal trattato di Lisbona. Il testo della disposizione, peraltro, è rimasto sostanzialmente invariato; il primo paragrafo, in particolare, prevede, da un lato, che «L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali», dalle relative articolazioni, o da enti pubblici o imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, «fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico». Dall'altro lato, nemmeno gli Stati membri sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, di sue articolazioni, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, «fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico».

Tale previsione, dunque, proibisce tanto all'Unione quanto agli Stati membri di rispondere e/o di farsi carico degli impegni assunti da enti pubblici (ivi incluse le amministrazioni statali nonché gli enti regionali e locali), da organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, con la sola eccezione delle reciproche garanzie finanziarie necessarie per la realizzazione in comune di un progetto specifico.

Per tale via, si afferma il principio dell'autonomia dei bilanci nazionali e della piena responsabilità di ciascuno Stato o altra autorità, ente o impresa pubblica per il proprio debito⁸⁷. Non solo l'eventuale situazione di difficoltà finanziaria in cui dovessero trovarsi tali soggetti a causa di un eccessivo indebitamento non obbliga il SEBC o gli altri Stati ad un intervento di assistenza finanziaria: un siffatto intervento è, in linea di principio, addirittura vietato. In dottrina, si osserva, inoltre, come tale divieto sia provvisto di efficacia diretta⁸⁸, in considerazione della chiarezza, della

⁸⁷ Cfr. M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., p. 1325. In precedenza, cfr. R. SMITS, *The European Central Bank. Institutional Aspects*, The Hague-London-Boston, 1997, spec. p. 77; S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 59, ove si osserva che «ogni Stato è solo e unico responsabile del proprio bilancio».

⁸⁸ Cfr. R. SMITS, *The European Central Bank*, The Hague-London-Boston, 1997,

precisione e del carattere incondizionato che contraddistinguono l'art. 125, par. 1, TFUE⁸⁹.

Il secondo paragrafo della disposizione in esame prevede, poi, la possibilità che, «[s]e necessario», il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, possa «precisare le definizioni per l'applicazione dei divieti previsti» dagli artt. 123 e 124 TFUE, nonché dal medesimo art. 125 TFUE. Il Consiglio ha fatto uso di tale facoltà soltanto una volta, a pochi mesi dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht, adottando il regolamento (CE) n. 3603/93⁹⁰, mediante il quale ha provveduto a dare una definizione di "impresa pubblica"⁹¹, senza tuttavia precisare cosa debba intendersi per "rispondere" o "farsi carico degli impegni" di uno Stato membro o delle sue articolazioni sopra menzionate⁹².

Il divieto posto dall'art. 125, par. 1, TFUE deve essere letto congiuntamente alle norme previste agli artt. 123 e 124 TFUE, che proibiscono rispettivamente: (i) la concessione di scoperti di conto o di qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia – da parte della BCE o delle banche centrali nazionali – ad istituzioni, organi od organismi dell'UE, alle amministrazioni statali, agli enti regionali o locali ovvero ad altri enti pubblici, nonché ad altri organismi di diritto pubblico o ad imprese di diritto pubblico degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle banche centrali nazionali; e (ii) qualsiasi misura, non basata su considerazioni di carattere prudenziale, che offra ai medesimi soggetti un accesso privilegiato alle istituzioni fi-

spec. p. 77; J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 977; F. ALLEMAND, *La faisibilité juridique des projets d'euro-obligations*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 553 ss., spec. p. 580.

⁸⁹ Cfr. R.M. LASTRA, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006, spec. p. 252.

⁹⁰ Regolamento (CE) n. 3603/93 del Consiglio, del 13 dicembre 1993, che precisa le definizioni necessarie all'applicazione dei divieti enunciati all'articolo 104 [ora art. 123 TFUE] e all'articolo 104 B, paragrafo 1 [ora art. 125, par. 1, TFUE] del trattato (in *GUCE*, L 332 del 31 dicembre 1993, p. 1).

⁹¹ V. art. 8 del regolamento (CE) n. 3603/93, cit.

⁹² Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 978; M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., p. 1325 s.

nanziarie. Anche tali divieti sono dotati di effetto diretto, come quello previsto all'art. 125 TFUE, ed insieme a quest'ultimo si pongono in stretta correlazione con l'obbligo – imposto agli Stati membri dall'art. 126 TFUE, nonché dal protocollo n. 12⁹³ – di evitare disavanzi pubblici eccessivi⁹⁴.

La filosofia alla quale si ispira l'attuale art. 125 TFUE emerge chiaramente da un passaggio del rapporto del Comitato monetario⁹⁵ del 19 luglio 1990:

«Chaque État membre doit porter la responsabilité de la gestion de sa propre dette et doit garantir qu'il est en mesure d'honorer ses engagements. Il doit être clair que ni la Communauté ni les autres États membres ne sont garants des dettes d'un État membre. Cette règle du “no bail-out” devrait assurer que les marchés financiers exercent une certaine discipline sur tout État membre mettant en œuvre des politiques budgétaires incorrectes, en imposant des conditions différenciées sur sa dette, et en dernière analyse en refusant de lui prêter»⁹⁶.

La *no bail-out clause* mira, in sostanza, ad assicurare la disciplina degli Stati membri nella gestione delle rispettive finanze pubbliche, nell'ottica di perseguire il già citato obiettivo fondamentale della stabilità dei prezzi⁹⁷, conformemente all'impostazione fatta propria dal trattato di Maastricht⁹⁸. In particolare, si riteneva che il mercato fosse in grado di “san-

⁹³ Cfr. inoltre il Patto di stabilità e di crescita, sul quale v. *infra* il par. 1 del capitolo IV, spec. nota 6.

⁹⁴ Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 977.

⁹⁵ Tale organo era stato istituito, sulla scorta dell'art. 105 del trattato CEE, con decisione del Consiglio del 18 marzo 1958 (in *GUCE*, 17 del 6 ottobre 1958) e, in seguito, è stato dissolto e sostituito, ai sensi dell'art. 114 TCE (ora art. 134 TFUE), in corrispondenza con l'inizio della terza fase dell'UEM, dal Comitato economico e finanziario (CEF).

⁹⁶ Tale passaggio del rapporto (non pubblicato) è citato da J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., p. 97, che ha provveduto alla traduzione in francese.

⁹⁷ Sul quale v. *supra* il par. 1 di questo capitolo.

⁹⁸ Cfr. J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 113 s. In merito alla genesi e agli obiettivi dell'art. 125 TFUE cfr., inoltre, la

zionare” gli eccessi nella spesa pubblica e nell’indebitamento, mediante un incremento dei tassi di interesse sui titoli di stato dei Paesi meno diligenti⁹⁹; in tale contesto, il divieto posto dall’art. 125 TFUE dovrebbe altresì scongiurare fenomeni di *moral hazard* derivanti dalla convinzione che, anche a fronte di condotte eccessivamente rischiose, l’Unione e/o gli altri Stati membri interverrebbero comunque in soccorso dello Stato in difficoltà, per evitare più ampie ripercussioni di carattere sistemico¹⁰⁰. Correlata a tale aspetto è la finalità – anch’essa sottesa alla disposizione in esame – di evitare l’effetto *spill-over*, ossia le esternalità negative prodotte da scelte di bilancio “sbagliate” di uno Stato membro nei confronti delle economie degli altri Stati membri, anche in ragione dell’assenza di un’autorità fiscale centralizzata e per effetto dell’elevato grado di interdipendenza tra Stati membri, in particolare tra quelli che fanno parte dell’area euro¹⁰¹.

L’art. 125 TFUE è stato letto, da un lato, quale espressione, e coerente applicazione, del principio di sussidiarietà nell’ambito della politica economica¹⁰² e, dall’altro lato, quale sostanziale esclusione – con la sola eccezione, fatte salve le «garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico» ex art. 125, par. 1, TFUE, dell’at-

presa di posizione dell’avvocato generale Kokott, presentata il 26 ottobre 2012, nella causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:675, spec. punto 100 ss. (su cui v. *infra* il par. 4 del capitolo IV).

⁹⁹ Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 977.

¹⁰⁰ Cfr. M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, cit., spec. p. 511; P. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe’s Exit from the sovereign Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is Not)*, in *European Law Review*, 2011, p. 558 ss., spec. p. 560.

¹⁰¹ Cfr. M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, cit., spec. p. 509. Benché il divieto posto dall’art. 125 TFUE si applichi a tutti gli Stati membri, è evidente che quelli la cui moneta è l’euro sono legati da un rapporto di interdipendenza significativamente più stretto: sul punto, cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l’attacco speculativo all’euro e le risposte dell’Unione europea*, cit., spec. p. 968, nota 21, i quali aggiungono, per un verso, che per gli Stati membri con deroga esiste l’art. 143 TFUE e, per altro verso, che tali Stati sono comunque legati all’euro dallo SME 2.

¹⁰² Cfr. M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, cit., spec. p. 508.

tuale art. 122 TFUE, in particolare del suo paragrafo 2¹⁰³ (nonché degli artt. 143 e 144 TFUE, per gli Stati membri con deroga) – di un qualsivoglia ruolo per il principio di solidarietà in tale settore¹⁰⁴. Peraltro, già prima della crisi taluni autori ipotizzavano che il richiamo alla solidarietà potesse essere un modo per sollecitare *sempre* l'assistenza finanziaria – non solo, quindi, nelle situazioni congiunturali – comprensiva della monetizzazione dei debiti, nonostante il divieto espresso previsto dal trattato¹⁰⁵.

Nel periodo antecedente la crisi era diffusa, in ogni caso, un'interpretazione assai rigorosa della *no bail-out clause*, di cui si sottolineava la portata più ampia rispetto alla disciplina che vieta disavanzi pubblici eccessivi¹⁰⁶: tale clausola era ritenuta ostativa rispetto a qualsiasi impegno di

¹⁰³ Il termine eccezione è utilizzato, in questa sede, in senso atecnico: è più corretto considerare l'art. 122, par. 2, TFUE quale *contrappeso* alla *no bail-out clause*, e non quale vera e propria *eccezione*, atteso che l'affermazione della responsabilità degli Stati membri per le rispettive finanze pubbliche rimane un principio fondamentale del sistema. Cfr. J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 121. Sul punto è intervenuta la Corte di giustizia, che, nella sentenza *Pringle* (Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, punto 131), ha precisato che l'art. 122, par. 2, TFUE non costituisce una deroga all'art. 125 TFUE, affermando che quest'ultimo non è diretto a vietare qualsiasi assistenza finanziaria da parte dell'Unione o degli Stati membri ad un altro Stato membro. In proposito, v. *infra* il par. 4 del capitolo IV.

¹⁰⁴ In tal senso cfr., ad esempio, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 59 s., secondo la quale «il principio contenuto nell'art. 103 [ora art. 125 TFUE] vale ad *escludere la solidarietà tra gli Stati membri e tra questi e la Comunità* per eventuali “sbagli” di politica economica che gli Stati possano commettere» (corsivo aggiunto). Cfr. inoltre M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, cit., spec. p. 505 s., che sottolinea come, mediante l'attuale art. 125 TFUE, «si sancisc[a]no la perfetta separazione tra i bilanci degli Stati, *l'inesistenza di qualsiasi vincolo di solidarietà tra loro* e l'impossibilità, perciò, che altri Stati o la Comunità possano essere chiamati a rispondere per i debiti altrui» (corsivo aggiunto).

¹⁰⁵ Così M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, cit., spec. p. 512, la quale aggiunge, peraltro, che il principio di solidarietà trova applicazione specifica soltanto nelle tre disposizioni “eccezionali” citate nel testo e, dunque, non può configurarsi un più generale dovere di solidarietà degli Stati tra loro.

¹⁰⁶ Cfr., in tal senso, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 59, che sottolinea come l'art. 103 TCE (ora art. 125 TFUE) non parli di deficit eccessivo, bensì di qualsiasi impegno di spesa, quale che sia la sua entità, dello Stato o di una sua articolazione o finanche di un'impresa pubblica.

spesa assunto dall'Unione o da uno Stato membro, tanto *a priori*, ad esempio concedendo prestiti con tassi di interesse artificialmente bassi, quanto *a posteriori*, acquistando il debito dello Stato in difficoltà¹⁰⁷.

L'interpretazione appena vista sarà ampiamente posta in discussione a partire dalla c.d. crisi greca, anche sulla scorta, in alcuni casi, di un "bilanciamento" tra l'art. 125 TFUE ed il principio di solidarietà: su tali profili si tornerà, come anticipato, nel capitolo seguente.

4. *Il ruolo della solidarietà tra Stati membri nei meccanismi previsti dall'art. 122 TFUE.*

Nell'assetto normativo dell'UEM, come delineato dal trattato di Maastricht e confermato, sotto questo profilo, dal trattato di Lisbona, la regola costituita dalla *no bail-out clause* subisce, in sostanza, due sole forme di condizionamento, discendenti rispettivamente dall'art. 122 TFUE, applicabile a tutti gli Stati membri¹⁰⁸, e dagli artt. 143 e 144 TFUE, con specifico riguardo agli Stati membri con deroga¹⁰⁹.

L'art. 122 TFUE, in particolare, prevede, al primo paragrafo, la possibilità per il Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere, «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri», di adottare le misure adeguate alla situazione economica, segnatamente nell'ipotesi in cui sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. In base al secondo paragrafo, invece, nel caso in cui uno Stato membro «si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo», il Consiglio può decidere, su proposta della Commissione, di concedere «a determinate condizioni»

¹⁰⁷ Cfr. M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, cit., spec. p. 506, che richiama, in proposito, B. EICHENGREEN, J. VON HAGEN, *Fiscal Policy and Monetary Union: Is There a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions?*, NBER Working Paper 5517, 1996, p. 2.

¹⁰⁸ Cfr., ad esempio, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., p. 220.

¹⁰⁹ In proposito v. *infra* il par. 5 di questo capitolo.

un'assistenza finanziaria dell'Unione in favore dello Stato membro interessato.

Tale norma trova un significativo precedente nell'art. 103, par. 2, del trattato CEE, che nel quadro della «politica di congiuntura» degli Stati membri, definita al primo paragrafo del medesimo art. 103 come una «questione d'interesse comune», prevedeva la possibilità che il Consiglio adottasse all'unanimità le «misure adatte alla situazione»¹¹⁰. Riferendosi a quest'ultima previsione, la Corte di giustizia ha sottolineato il carattere discrezionale del potere attribuito al Consiglio, il quale dispone di una mera facoltà, e non di un obbligo, di adottare misure appropriate; un potere da esercitarsi, in particolare, «in vista dell'«interesse comune», non già nell'interesse particolare di un gruppo determinato di operatori economici»¹¹¹.

L'art. 103 del trattato CEE fu poi sostituito, con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, dall'art. 100 TCE, rispetto al quale l'attuale art. 122 TFUE si differenzia sotto due profili. In primo luogo, il trattato di Nizza ha determinato la sostituzione del precedente requisito dell'unanimità con il criterio della maggioranza qualificata, per quanto concerne il primo paragrafo e per l'«assistenza finanziaria» concessa, ai sensi del secondo paragrafo, in caso di «circostanze eccezionali» che sfuggono al controllo dello Stato membro interessato: è stato così generalizzato il criterio già previsto per l'ipotesi, prevista sempre dal secondo paragrafo, per le situazioni di difficoltà causate da «calamità naturali»¹¹². In secondo luogo, il trattato di Lisbona ha aggiunto, al primo paragrafo, oltre al riferimento al settore dell'energia¹¹³, l'inciso «in uno

¹¹⁰ Cfr. F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1310 ss., spec. p. 1311 s. Nello stesso senso J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 981.

¹¹¹ In tali termini Corte giust., 13 giugno 1972, cause riunite 9/71 e 11/71, *Compagnie d'approvisionnement, de transport e de crédit e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1972:52, punto 33, nonché Corte giust., 24 ottobre 1973, causa 43/72, *Merkur c. Commissione*, ECLI:EU:C:1973:108, punto 20.

¹¹² Cfr. F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 100 TCE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 669 ss., spec. p. 671.

¹¹³ Tale riferimento, che ha carattere meramente esemplificativo (come si evince dalla stessa formulazione della norma: «in particolare»), riflette la circostanza che l'attuale

spirito di solidarietà tra Stati membri»¹¹⁴, consacrando il legame inscindibile, già precedentemente rilevato in dottrina¹¹⁵, tra la disposizione in esame ed il principio di solidarietà. Tale menzione pare particolarmente significativa, poiché iscrive in via espressa la solidarietà, per la prima volta, nel titolo del trattato relativo all'UEM; benché essa sia citata soltanto nel primo paragrafo dell'art. 122 TFUE¹¹⁶, anche il secondo paragrafo

art. 122 TFUE, prima del trattato di Lisbona, era stato ritenuto dalla Corte di giustizia applicabile al settore energetico (Corte giust., 19 giugno 1978, causa 77/77, *BP c. Commissione*, cit., spec. punti 15 e 34); in seguito, esso è stato la base giuridica per l'adozione di due direttive in ambito energetico. Cfr. la direttiva 2006/67/CE del Consiglio, del 24 luglio 2006, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi (in *GUUE*, L 217 dell'8 agosto 2006, p. 8), poi sostituita dalla direttiva 2009/119/CE del Consiglio, del 14 settembre 2009, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi (in *GUUE*, L 265 del 9 ottobre 2009, p. 9).

¹¹⁴ Osserva F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 122 TFUE*, cit., a p. 1313, che tale inciso assume un rilievo particolare quando il settore di intervento sia quello energetico, in virtù dell'ulteriore richiamo allo spirito di solidarietà tra Stati membri effettuato dall'art. 194 TFUE, relativo alla politica dell'Unione nel settore dell'energia (su cui v. *supra* il par. 2.4 del capitolo II).

¹¹⁵ Cfr., in particolare, J.P. KEPPELNE, *Art. 100 TCE*, in PH. LÉGER (sous la direction de), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Basel-Paris-Bruxelles, 2000, p. 977 ss., spec. p. 977; F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 100 TCE*, cit., spec. p. 670 s.

¹¹⁶ Il primo paragrafo dell'art. 122 TFUE è stato utilizzato quale base giuridica per il regolamento 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione, in *GUUE*, L 70 del 16 marzo 2016, p. 1 (in argomento cfr., ad esempio, A. MIGLIO, *The Regulation on the Provision of Emergency Support Within the Union: Humanitarian Assistance and Financial Solidarity in the Refugee Crisis*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, No 3, European Forum, Insight of 26 September 2016, p. 1171 ss.; F. CASOLARI, *Lo strano caso del regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 519 ss.), nonché, recentemente, per il regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio, del 14 aprile 2020, che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19, in *GUUE*, L 117 del 15 aprile 2020, p. 3. Il c.d. regolamento SURE (regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i ri-

della disposizione costituisce una chiara espressione del principio ¹¹⁷.

Peraltro, è previsto che l'assistenza finanziaria in questione sia concessa *dall'Unione*, e non dagli altri Stati membri ¹¹⁸. Ciò può indurre a dubitare che il principio di solidarietà sia declinato, all'art. 122, par. 2, TFUE, nella sua dimensione interstatale, atteso che la norma fa riferimento a «un'assistenza finanziaria dell'Unione» e che la decisione di concedere tale assistenza è adottata dal Consiglio, su proposta della Commissione ¹¹⁹. Giova rilevare, a tal proposito, che, per un verso, è noto che il Consiglio è tradizionalmente definito “organo di Stati”, essendo composto di rappresentanti degli Stati membri; per altro verso, e soprattutto, il fatto che questi ultimi abbiano istituito una specifica procedura di assistenza finanziaria, iscrivendola nei trattati, può essere considerato, già di per sé, rivelatore di un certo grado di solidarietà tra di essi ¹²⁰. Resta comunque indubbio che il principio di solidarietà trovi applicazione con-

schi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, in *GUUE*, L 159 del 20 maggio 2020, p. 1), invece, come specificato nei suoi considerando nn. 1 e 2, è fondato su entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE; in proposito, v. *infra*, il par. 3 del capitolo VI.

¹¹⁷ In tal senso cfr. F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 122 TFUE*, cit., p. 1313.; A. MCDONNELL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon*, cit., p. 57 ss., spec. p. 64.

¹¹⁸ Tale aspetto è stato sottolineato altresì dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*: Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, cit., punto 118.

¹¹⁹ Cfr. V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 7 ss., spec. p. 14.

¹²⁰ Sul punto cfr., per tutte, Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit. (su cui v. *supra* il par. 5.2 del capitolo I), spec. punto 16/17, dove la Corte, riferendosi agli obblighi derivanti dagli artt. 108 e 109 del trattato CEE (ora artt. 143 e 144 TFUE: v. *infra* il par. 5 di questo capitolo), ha osservato: «La solidarietà, che sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato, trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza di cui all'articolo 108, prevista per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro». Pare dunque possibile affermare che le disposizioni dei trattati che prevedono forme di assistenza per gli Stati membri possano essere ritenute, di per sé, espressione del principio di solidarietà (anche) interstatale. Nello stesso senso cfr. V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., p. 14.

creta, nella norma in esame, in una dimensione più *verticale*, cioè tra Unione e Stati membri, che *orizzontale*, ossia tra Stati membri.

È il secondo paragrafo dell'art. 122 TFUE a rivestire il ruolo maggiormente rilevante con riguardo ai rapporti con la *no bail-out clause*, come è emerso nel contesto delle misure adottate in risposta alla crisi del debito sovrano¹²¹. Il limite principale all'applicazione di tale disposizione è costituito non soltanto dai requisiti rigorosi in presenza dei quali il Consiglio *può* concedere tale assistenza, ovvero al fatto che l'erogazione debba avvenire «a determinate condizioni» (in ciò ravvisandosi una forma di condizionalità¹²²), ma soprattutto dall'esiguità del bilancio dell'Unione – che, come noto, rappresenta poco più dell'1% del PIL complessivo degli Stati membri – e, dunque, della limitata capacità di intervento esercitabile in concreto da parte di quest'ultima¹²³. Sono rimaste senza seguito, infatti, le proposte di prevedere un “fondo di solidarietà”, nell'ambito del bilancio dell'Unione, da impiegare in caso di ricorso all'attuale art. 122, par. 2, TFUE¹²⁴.

Inoltre, al di là dell'ipotesi delle calamità naturali, non pare agevole stabilire quando la situazione di difficoltà di uno Stato membro sia dovuta a «circostanze eccezionali *che sfuggono al suo controllo*»¹²⁵, essendo pos-

¹²¹ V. *infra* il capitolo IV, spec. par. 1 e 2.

¹²² Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 983 («Conditionality is an essential element of the mechanism»), secondo il quale la condizionalità in questione è ispirata, in tale contesto, a ragioni di equità, nonché all'obiettivo di evitare fenomeni di *moral hazard*; per tale via, la condizionalità consente, altresì, di riconciliare l'art. 122, par. 2, TFUE e l'art. 125 TFUE (in proposito, v. *infra* in questo paragrafo). Cfr. J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 120. La condizionalità è divenuta un elemento centrale dell'assetto della *governance* economica europea a seguito dello scoppio della crisi: sul punto, v. *infra* il par. 6 del capitolo IV.

¹²³ Su tale aspetto cfr., *ex multis*, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 14 e p. 127 ss.; M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, cit., spec. p. 513 ss.; J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 107 ss., che richiama, in proposito, C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, cit., p. 122.

¹²⁴ Cfr. J.P. KEPPELNE, *Art. 100*, cit., p. 977; F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 100 TCE*, cit., spec. p. 671. *Amplius* in merito a tali proposte cfr., ad esempio, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., spec. p. 211.

¹²⁵ Corsivo aggiunto.

sibile ravvisare, in molti casi, una sorta di corresponsabilità dello Stato interessato¹²⁶.

Tornando ai rapporti tra l'art. 122, par. 2, TFUE e l'art. 125 TFUE¹²⁷, si è autorevolmente osservato che la prima previsione deve essere interpretata come «a “counterweight” to the no-bailout clause»¹²⁸. Invero, proprio in virtù dell'art. 122, par. 2, TFUE non può accogliersi un'interpretazione dell'art. 125 TFUE tanto ampia da escludere qualsiasi ipotesi di assistenza finanziaria ad uno Stato membro in difficoltà, poiché, altrimenti, la prima disposizione sarebbe svuotata di significato¹²⁹. Né può essere – specularmente – l'art. 122, par. 2, TFUE a privare di significato la *no bail-out clause*, trovando applicazione nei confronti di uno Stato

¹²⁶ Cfr. J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 120; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 981 s.; A. VITERBO, *Commento all'art. 136 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 1241 ss., spec. p. 1245. Sul punto si tornerà infra nel par. 2.3 del capitolo IV.

¹²⁷ Come si è anticipato, la questione è stata presa in esame dalla Corte di giustizia nella citata sentenza *Pringle*: in proposito, v. *infra* il par. 3 del capitolo IV.

¹²⁸ Così J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 983.

¹²⁹ *Ivi*, p. 983 s. Si noti che, in occasione della firma del trattato di Nizza – che, come visto, ha generalizzato, anche ai fini dell'allora art. 100 TCE (ora art. 122 TFUE), il requisito della maggioranza qualificata in seno al Consiglio –, fu adottata dalla Conferenza intergovernativa la Dichiarazione (n. 6) relativa all'articolo 100 del trattato che istituisce la Comunità europea, nella quale fu precisato quanto segue: «La Conferenza rammenta che le decisioni in materia di assistenza finanziaria previste all'articolo 100 e rispondenti al principio del “non salvataggio finanziario” (“no bail-out”) sancito all'articolo 103 devono essere conformi alle prospettive finanziarie 2000-2006 e, in particolare, al punto 11 dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio, nonché alle corrispondenti disposizioni degli accordi interistituzionali e prospettive finanziarie futuri» (corsivo aggiunto). Tale dichiarazione non è stata ripresa in sede di adozione del trattato di Lisbona. Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 983, nota 46. Cfr. inoltre la lettura di tale dichiarazione proposta da L. BURGORGUE-LARSEN, *Article 100 TCE*, in J. RIDEAU (sous la direction de), *De la Communauté à l'Union de droit, continuités et avatars européens*, Paris, 2000, p. 194.

membro che non avesse dimostrato tutta la diligenza necessaria per evitare una situazione di grave difficoltà¹³⁰.

Merita un rapido cenno, poi, il tema delle relazioni tra l'art. 122 TFUE e la clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE. In proposito, si condivide l'opinione degli autori secondo i quali l'art. 122 TFUE rappresenta una sorta di *lex specialis*, relativa alla solidarietà nell'ambito della politica economica, rispetto alla clausola generale di solidarietà prevista dall'art. 222 TFUE¹³¹.

Con particolare riguardo all'art. 122, par. 2, TFUE, è da notare, infine, che trattasi di disposizione avente carattere eccezionale e, come tale, di applicazione necessariamente temporanea, la sua giustificazione venendo meno in corrispondenza con il superamento della situazione di difficoltà¹³². Anche per tale ragione, come si vedrà¹³³, pur essendo stata utilizzata quale base giuridica per specifiche misure di assistenza finanziaria nella prima fase della crisi, la disposizione in esame è stata successivamente reputata insufficiente per assicurare un adeguato fondamento a meccanismi di carattere permanente, per la cui istituzione si è preferito fare ricorso a strumenti "esterni" al diritto dell'Unione.

5. (Segue): *e nelle «disposizioni transitorie» dettate per gli «Stati membri con deroga» dagli artt. 143 e 144 TFUE.*

Un'ulteriore forma di condizionamento al divieto posto dalla *no bailout clause* è rappresentata, come si è anticipato, dalle previsioni dettate dagli artt. 143 e 144 TFUE, applicabili tuttavia soltanto agli Stati membri con deroga.

Tali disposizioni costituiscono, in un certo senso, il *pendant* dell'art.

¹³⁰ In tali termini, in particolare, F. MARTUCCI, *Art. 103 TCE*, cit., p. 883.

¹³¹ Cfr., ad esempio, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., spec. p. 211 s.

¹³² Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 985.

¹³³ In particolare, v. *infra* il par. 2 del capitolo IV.

122 TFUE, che non a caso è stato definito come «la naturale prosecuzione» delle stesse¹³⁴.

L'art. 143 TFUE¹³⁵ consente, a titolo eccezionale, agli Stati membri con deroga di adottare misure di salvaguardia per fronteggiare situazioni congiunturali di particolare gravità¹³⁶, delineando, a tal fine, una procedura articolata in tre fasi successive¹³⁷. La norma contempla, in sintesi, un sostegno agli Stati membri in caso di crisi congiunturale, riprendendo quanto era già stato previsto all'art. 108 del trattato CEE¹³⁸.

È da notare che la più volte citata sentenza con cui la Corte di giustizia, nel lontano 1969, ha inaugurato la giurisprudenza relativa al principio di solidarietà tra Stati membri, aveva ad oggetto una decisione adottata dalla Commissione proprio in virtù dell'art. 108 del trattato CEE (nonché di un'analogia disposizione contenuta nel trattato CECA)¹³⁹. La Corte

¹³⁴ Cfr. F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 100 TCE*, cit., p. 670.

¹³⁵ Cfr. G. FIENGO, *Commento all'art. 143 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1408 ss., spec. p. 1409. In merito a tale disposizione, cfr. altresì, *ex multis*, N. COLACINO, *Commento all'art. 143 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 1277 ss.; A. GARDELLA, *Commento all'art. 143 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 988 ss.

¹³⁶ Si noti che, nel prevedere che siano fissate le “condizioni” e le “modalità” delle misure di salvaguardia in questione, l'art. 143 TFUE sembra esigere, conformemente a quanto si è visto con riferimento all'art. 122, par. 2, TFUE, che sia rispettato il principio della condizionalità (v. *supra* il par. 4 di questo capitolo).

¹³⁷ V. inoltre il regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri (in *GUCE*, L 53 del 23 febbraio 2002, p. 1), modificato, da ultimo, dal regolamento (CE) n. 431/2009 del Consiglio, del 18 maggio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 332/2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri (in *GUUE*, L 128 del 27 maggio 2009, p. 1); entrambi tali regolamenti, pur essendo strettamente legati all'attuale art. 143 TFUE, sono stati adottati sulla base dell'allora art. 308 TCE (ora art. 352 TFUE). In argomento, cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 974 s.

¹³⁸ Cfr. N. COLACINO, *Commento all'art. 143 TFUE*, cit., p. 1278.

¹³⁹ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit. In proposito, v. *supra* il par. 5.2 del capitolo I.

ha dunque sancito l'esistenza di uno stretto legame tra la procedura di cui all'allora art. 108 del trattato CEE ed il principio di solidarietà¹⁴⁰.

L'attuale art. 143 TFUE, rispetto alla previgente norma del trattato CEE, riveste un ruolo di minor rilievo nel sistema del trattato, soprattutto per via del suo campo di applicazione residuale, dovuto essenzialmente alla natura transitoria delle norme contenute nel capo 5 del titolo VIII della parte terza del TFUE, relativo agli Stati membri con deroga ed intitolato, appunto, «Disposizioni transitorie»¹⁴¹. Tali considerazioni valgono, evidentemente, anche con riguardo all'art. 144 TFUE, che consente agli Stati membri interessati da una crisi improvvisa nella bilancia dei pagamenti di adottare unilateralmente misure di salvaguardia «a titolo conservativo»¹⁴².

Si tratta, in ogni caso, di disposizioni rilevanti sotto il profilo sistematico, nella misura in cui attestano la sussistenza, sin dagli albori del processo di integrazione europea, di un ruolo per il principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito delle disposizioni di carattere "economico" del trattato, sia pure con particolare riguardo alle situazioni congiunturali.

¹⁴⁰ Anche dall'attuale formulazione dell'art. 143 TFUE emerge, sia pure implicitamente, un ruolo per il principio di solidarietà, che pare trovare applicazione sia nella sua dimensione *verticale* (tra Stato membro e Unione), sia in forma *orizzontale*, ossia tra Stati membri. È espressione di quest'ultima declinazione del principio, in particolare, la procedura di "concorso reciproco" di cui al par. 2 dell'art. 143 TFUE, soprattutto l'ipotesi, prevista alla lett. c), di «concessione di crediti limitati da parte di altri Stati membri, con riserva del consenso di questi».

¹⁴¹ Peraltro, come si vedrà nel capitolo seguente, sulla base dell'art. 143 TFUE è stato concesso sostegno finanziario, nel corso della crisi, ad Ungheria, Lettonia e Romania. Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 975; N. COLACINO, *Commento all'art. 143 TFUE*, cit., p. 1279.

¹⁴² Cfr. N. COLACINO, *Commento all'art. 144 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 1279 s.; G. FIENGO, *Commento all'art. 144 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1410 s.; A. GARDELLA, *Commento all'art. 144 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 989.

6. *Brevi conclusioni provvisorie sul ruolo della solidarietà nell'ambito dell'UEM.*

Come si è anticipato, è assai diffusa l'opinione secondo cui nel sistema dell'UEM, come delineato dalle pertinenti norme dei trattati, il principio di solidarietà tra Stati membri rivestirebbe un ruolo marginale¹⁴³. In proposito, è stato osservato:

«Plutôt que de consacrer la solidarité, telle que manifestée dans le concours mutuel et impliquant, le cas échéant, des transferts financiers – une possibilité maintenue à titre transitoire, en faveur des États membres avant d'adopter l'euro (art. 143 et 144 TFUE) – le chapitre sur la politique économique consacre les principes de l'autonomie et de la responsabilité de chaque État membre pour ses finances publiques. C'est [...] une conception apparemment étrangère au concept de "solidarité"»¹⁴⁴.

Ciò benché un riferimento alla solidarietà sia contenuto in una delle prime dichiarazioni relative alla prospettiva dell'istituzione di un'unione economica e monetaria, in particolare nella dichiarazione dei capi di Stato e di governo della Comunità economica europea "allargata"¹⁴⁵, riuniti per la prima volta il 19 ed il 20 ottobre 1972 a Parigi¹⁴⁶. In tale dichiarazione, furono fissati numerosi obiettivi comuni e, in particolare, si affermò la volontà degli Stati membri di rafforzare la Comunità «en établissant une Union économique et monétaire, gage de stabilité et de crois-

¹⁴³ Cfr., ad esempio, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 13, ove si rileva, in particolare: «Sembrerebbe [...] non trovare molto spazio la solidarietà o – in termini più tecnici – una competenza comunitaria in materia di redistribuzione delle risorse», ad eccezione dei casi in cui le difficoltà abbiano carattere congiunturale e fatta salva, in termini più generali, la politica di coesione.

¹⁴⁴ J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 110.

¹⁴⁵ In vista del primo allargamento dell'allora Comunità, per effetto del quale avrebbero aderito alla stessa, con effetto dal 1° gennaio 1973, Danimarca, Irlanda e Regno Unito, parteciparono al vertice in questione anche i capi di Stato e di governo di tali Stati.

¹⁴⁶ Il testo della dichiarazione è disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=c9npT1Bbry2fwuhByyRlZqBKCDxBDHKBK92SJFPTvWHmQxvhl1yjlvt-79809760?docId=341585&cardId=341585>.

sance, *fondement de leur solidarité* et base indispensable du progrès social, et en remédiant aux disparités régionales»¹⁴⁷.

Malgrado tale risalente – e, a ben vedere, assai generica – dichiarazione di principio, la concezione dell'UEM fatta propria dal trattato di Maastricht presenta, come si è visto nel corso del presente capitolo, varie caratteristiche difficilmente conciliabili con il principio di solidarietà, essendo piuttosto valorizzate l'autonomia e la responsabilità di ciascuno Stato membro¹⁴⁸.

Ciò, peraltro, non può portare ad escludere *in toto* che tale principio abbia una certa rilevanza nell'ambito dell'UEM.

In primo luogo, è dato rinvenire, con specifico riguardo agli Stati membri la cui moneta è l'euro, una *solidarietà di fatto*, almeno a partire dall'introduzione della moneta unica, riconducibile essenzialmente alla rinuncia alle rispettive divise nazionali in favore di un sistema fortemente accentrato, in un ambito assai sensibile per la sovranità nazionale, quale la politica monetaria¹⁴⁹. Incrementando fortemente il grado di integrazione in tale settore, i predetti Stati membri hanno accettato di accrescere altresì la loro interdipendenza, vincolandosi, per così dire, ad un destino comune¹⁵⁰. Tale solidarietà di fatto implicherebbe la necessità di intervenire in soccorso degli Stati membri che si trovano in situazioni di difficoltà, al fine

¹⁴⁷ Punto 2 della dichiarazione (corsivo aggiunto).

¹⁴⁸ Si pensi, *in primis*, al divieto di *bail-out*, posto dall'art. 125 TFUE, su cui v. *supra* il par. 3 di questo capitolo.

¹⁴⁹ Cfr., *ex multis*, V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., p. 11; L. FROMONT, *La nouvelle gouvernance économique européenne: vers une conception renouvelée de la solidarité?*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 191 ss., spec. p. 192.

¹⁵⁰ In tal senso cfr., ad esempio, Tommaso Padoa-Schioppa Group, *Completing the Euro. A roadmap towards fiscal union in Europe*, 2012, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.notre-europe.eu/medial/completingtheeuroreportpadoa-schioppagroupneune2012.pdf?pdf=ok>, p. 50, ove si afferma: «[...] what is ultimately needed is the agreement in spirit by all euro area members that they share not only a common currency, but also a common destiny. Euro area member countries, but also the institutions and bodies governing them, have to finally live up to the expectation that economic policies are a *matter of common concern*. This should be the guiding principle for the years to come»

di scongiurare ripercussioni di carattere sistemico¹⁵¹. È assai significativo, a questo proposito, ciò che è stato affermato in dottrina già nel 1998: «the no bail-out-provision of the EC Treaty cannot sweep away the fact that the euro area will constitute a solidarity compact, the members of which are under a *de facto* obligation to rescue defaulting partners»¹⁵².

In secondo luogo, e più in generale, si è visto nei paragrafi precedenti che al divieto posto dall'art. 125 TFUE fanno da contraltare altre disposizioni, segnatamente gli artt. 122, par. 2, 143 e 144 TFUE, ispirate al principio di solidarietà, che sembra assumere, in questa sede, una diversa e più qualificata dimensione *normativa*¹⁵³. Né può essere negata la rilevanza, nell'ordinamento "comunitario" nel suo complesso, del principio di solidarietà, inerente al sistema e suscettibile di trovare applicazione, in modo trasversale, con riguardo a tutte le politiche dell'Unione¹⁵⁴. Sotto questo profilo, è condivisibile la tesi secondo cui non vi è alcuna ragione per la quale la disciplina – emblematicamente incarnata dall'art. 125 TFUE, ma anche da varie altre disposizioni del sistema dell'UEM – debba prevalere sulla solidarietà; al contrario, pare possibile ritenere che un'interpretazione sistematica e teleologica delle disposizioni di diritto primario debba condurre al riconoscimento di un ruolo prevalente, almeno sul piano ermeneutico, per la solidarietà¹⁵⁵, specialmente a seguito dell'en-

¹⁵¹ In tal senso cfr. F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., p. 722.

¹⁵² Così M. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary Restraint in the Economic and Monetary Union*, cit., p. 22.

¹⁵³ Cfr. V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., spec. p. 12; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 57 ss., spec. p. 83.

¹⁵⁴ Sul punto, v. *supra* i capitoli I e II, in particolare il par. 1 del capitolo I ed il par. 4 del capitolo II.

¹⁵⁵ In tal senso cfr., per tutti, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., p. 722 s., nonché, in precedenza, F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne II*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 409 ss., spec. p. 429. Per un'impostazione sostanzialmente contraria cfr., ad esempio, M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1777 ss., spec. p. 1792.

trata in vigore del trattato di Lisbona¹⁵⁶. E ciò, a maggior ragione, in considerazione dell'espressa qualificazione, nella già citata sentenza *Polonia c. Commissione* del 2019¹⁵⁷, del principio di solidarietà tra Stati membri quale principio generale suscettibile di dare origine a diritti e obblighi tanto in capo all'Unione, quanto in capo agli Stati membri. Se è vero che nel contesto dell'UEM il principio in questione trova contrappesi maggiori rispetto ad altri settori dell'Unione europea, è altresì vero che la sua natura "costituzionale" e di valore fondamentale del sistema non può certamente essere trascurata.

Con riferimento all'applicazione del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito dell'UEM, si è ritenuto opportuno distinguere altresì tra solidarietà *negativa*, maggiormente incentrata sull'interesse egoistico di ciascuno Stato, e solidarietà *positiva*, ispirata al perseguimento dell'interesse generale¹⁵⁸: la prima sarebbe rinvenibile nelle regole che impongono agli Stati membri la disciplina appena menzionata; la seconda, invece, troverebbe espressione nelle citate disposizioni del trattato che ammettono forme di assistenza in favore degli Stati in difficoltà¹⁵⁹.

Vi è, in ogni caso, una pluralità di opinioni, spesso discordanti, in merito alla reale incidenza del principio di solidarietà nel contesto dell'UEM. Ciò, probabilmente, anche a causa della (già più volte segnalata) ambiguità che contrassegna il principio, nonché delle diverse concezioni presenti, in proposito, anche per ragioni storico-politiche, nei vari Stati membri.

¹⁵⁶ Tale trattato, come si è visto *supra* (v. il par. 5.3 del capitolo I), ha moltiplicato i riferimenti testuali al principio di solidarietà nelle disposizioni dei trattati costitutivi.

¹⁵⁷ Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, cit. In proposito, v. *supra* il par. 4 del capitolo II.

¹⁵⁸ Introduce tale distinzione V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., spec. p. 11, che richiama il precedente costituito da E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, cit., spec. p. 94 ss. Sul punto, v. *supra* il par. 4 del capitolo II.

¹⁵⁹ V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., spec. p. 11 ss. La distinzione in questione è ripresa, ad esempio, da R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 83 ss.

Un esempio illuminante di tali differenze¹⁶⁰ si trova nel *memorandum* redatto nel novembre del 1995 dall'allora ministro tedesco delle finanze Theo Waigel¹⁶¹, quale proposta iniziale del progetto che avrebbe condotto all'adozione del Patto di stabilità e di crescita¹⁶². In un passaggio del *memorandum* si legge: «the monetary union must be committed to stability from the beginning. All participants in the final stage have the same interest in this. They form a community of solidarity in the sense that the stability of the European currency will be reliably and permanently secured through strict budgetary discipline in all the participating countries»¹⁶³. Un'analogia accezione della solidarietà, intesa come rispetto di regole comuni e non come realizzazione di una *transfer union*, emerge dalle affermazioni di un altro illustre esponente tedesco della realtà istituzionale, Otmar Issing, ex capo economista e membro del Comitato esecutivo della BCE:

«Any policy that involves a price to be paid by those countries that have opted for fiscal solidity in favour of those with high deficits and continuing high debt levels would strongly undermine the stability status of the eurozone, and thus the confidence of its citizens. "Solidarity" in the true sense means that all of the countries concerned should comply with the fundamental rules of EMU by observing the disciplines of the Stability and Growth Pact and

¹⁶⁰ Si richiamano le considerazioni svolte da J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 112 ss.

¹⁶¹ La versione inglese del *memorandum* è disponibile all'indirizzo internet: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/4/50fc7cc3-0a4d-4762-9ee5-e312d32d41f1/publication_en.pdf.

¹⁶² Inizialmente costituito, come è noto: (i) dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997; (ii) dal regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (in *GUCE*, L 209 del 2 agosto 1997, p. 1); e (iii) dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (*ivi*, p. 6). Entrambi i regolamenti citati sono poi stati modificati, una prima volta, nel 2005 e, una seconda volta, nel 2011, nel quadro delle modifiche introdotte dal c.d. *six pack* (su cui v. *infra* il par. 1 del capitolo IV).

¹⁶³ Corsivo aggiunto. Cfr., sul punto, J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 112; V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., spec. p. 11 s.

the “no bail-outs” principle. Fulfilling commitments that have been so solemnly undertaken is a core part of this, and those countries that may be tempted to undermine these principles would be demonstrating their own lack of solidarity»¹⁶⁴.

In sostanza, pare configurarsi, a grandi linee, una sorta di contrapposizione “culturale” in merito allo stesso significato della solidarietà: da un lato, l'impostazione qualificabile, semplificando, come “tedesca”, che, pur non riducendosi necessariamente all'accezione della solidarietà sopra definita come negativa, ricollega il significato in questione alla diligente assunzione delle rispettive responsabilità¹⁶⁵; dall'altro lato, l'idea di solidarietà propria dei Paesi del sud dell'Europa (sempre adottando un approccio schematico ed evidentemente semplificatorio), secondo cui sarebbe determinante, invece, la possibilità di assicurare un'assistenza adeguata agli Stati membri in difficoltà¹⁶⁶.

¹⁶⁴ O. ISSING, *Why a Common Eurozone Bond Isn't Such a Good Idea*, Center for Financial Studies, White Paper No. III, 2009, disponibile all'indirizzo internet: https://ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/white_paper/White_Paper_No_3_2009_Final.pdf, p. 4 (corsivo aggiunto).

¹⁶⁵ Per un approfondimento sul punto cfr., *ex multis*, C. ANTOINE, PH. VIGNERON, *L'Allemagne à l'épreuve de la crise de la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 690 ss.; M.D. POLI, *La Germania e la «governance economica europea»*, in AA.VV., *The Reform of the Economic Governance in the European Union and the Progress of the Political Integration*, Madrid, 2017, p. 291 ss.

¹⁶⁶ Cfr. J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 113, che cita, a tale proposito, un articolo intitolato *Charlemagne: those damned sceptical Germans*, apparso sul settimanale *The Economist* il 28 maggio 2010. Cfr. inoltre W.T. EIJSBOUTS, *Rethinking solidarity in the EU, from fact to social contract*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 169 ss., spec. p. 172, che menziona un passaggio del discorso tenuto dalla cancelliera tedesca Angela Merkel, il 15 dicembre 2010, di fronte al Bundestag: «Solidarity and improvement of competitiveness and before all the economy are two sides of a medal. We may never forget one of the two sides, as Europe in that case would take the wrong path. 'To take responsibility' is that not only we should take responsibility – as we have for the rest demonstrated this year –, it means that every single one should take responsibility». Pare utile aggiungere – benché il Regno Unito non sia più, come noto, uno Stato membro dell'Unione europea – che, nell'ambito dei lavori preparatori della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il delegato britannico aveva ritenuto di avvertire gli altri membri della “convenzio-

La citata molteplicità di punti di vista è divenuta particolarmente evidente per effetto della crisi economico-finanziaria, nel corso della quale il ruolo della solidarietà nell'ambito dell'UEM, nonché, più in generale, la stessa fisionomia della *governance* economica europea, ha subito una significativa evoluzione. Su tali aspetti ci si soffermerà nel capitolo seguente.

ne” incaricata di elaborare il progetto di Carta del fatto che la nozione britannica di solidarietà (*solidarity*) non ha il medesimo significato delle corrispondenti nozioni continentali (solidarietà, *solidarité*, *Solidarität*, *solidaridad*, *solidaritet*, *solidariteit*, *solidariedade*, etc.). Ciò a testimonianza del fatto che il contenuto e la portata del concetto (e, dunque, quantomeno sul piano interno, anche del principio) di solidarietà sono tutt'altro che univoci nei diversi Stati membri. Cfr., anche per riferimenti e riflessioni sul punto, R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH, *Introduction*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 7 ss., spec. p. 11 s.

CAPITOLO IV

IL RUOLO DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI NELL'AMBITO DEI MECCANISMI DI ASSISTENZA FINANZIARIA INTRODOTTI IN RISPOSTA ALLA CRISI

SOMMARIO: 1. Cenni sulle principali misure adottate in risposta alla crisi. – 2. In particolare: i meccanismi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri dell'Unione. – 2.1. L'assistenza finanziaria agli Stati "non euro". – 2.2. I primi interventi a vantaggio della Grecia. – 2.3. Il MESF e il FESF; l'art. 122, par. 2, TFUE quale base giuridica del regolamento istitutivo del MESF. – 2.4. L'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità e la revisione del TFUE. – 2.5. Il dibattito sulla compatibilità dei meccanismi di assistenza finanziaria con la c.d. *no bail-out clause*. – 3. La sentenza *Pringle* della Corte di giustizia. – 4. (*Segue*): e il riferimento al principio di solidarietà tra Stati membri nella presa di posizione dell'avvocato generale Kokott. – 5. Il ricorso al c.d. metodo intergovernativo (o semi-intergovernativo) e i rapporti tra strumenti di diritto internazionale pattizio e ordinamento giuridico dell'Unione. – 6. La c.d. "costituzionalizzazione" del requisito della condizionalità: punto di equilibrio tra solidarietà e responsabilità o aperta contraddizione con il principio di solidarietà? – 7. La crescente valorizzazione dell'obiettivo della stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme. – 8. Un primo bilancio sull'assistenza finanziaria agli Stati membri: affermazione o negazione del principio di solidarietà interstatale?

1. *Cenni sulle principali misure adottate in risposta alla crisi*

Come si è anticipato, a seguito dello scoppio della crisi economico-finanziaria, poi affiancata da una crisi del debito sovrano, si è resa necessaria, nell'ambito dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, l'adozione

di un'articolata serie di misure specifiche¹ mediante le quali sono state

¹ La bibliografia dedicata alle misure adottate in risposta alla crisi è vastissima. Tra i contributi di carattere generale cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit.; PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is Not)*, cit.; G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971 ss.; M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit.; F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 17 ss. e p. 409 ss.; F. ALLEN, E. CARLETTI, S. SIMONELLI (eds.), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, Philadelphia, 2012; G. PERONI, *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012; M. POIARES MADURO, B. DE WITTE, M. KUMM (eds.), *The Democratic Governance of the Euro*, RSCAS PP 2012/08, Badia Fiesolana, 2012; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.; M.E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013; E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 683 ss.; R. CISOTTA, *L'evoluzione dell'Unione economica e monetaria: nuovi strumenti per la gestione delle crisi e il coordinamento delle politiche economiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 443 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 337 ss.; K. LENAERTS, *EMU and EU's constitutional framework*, cit.; L.F. PACE, *La crisi del «sistema euro» (2009-2013): cause, fasi, players e soluzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Napoli, 2014, p. 2147 ss.; K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, cit.; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, 2015; F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 723 ss.; O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015; S. CAFARO, *Crisi dell'euro e riforme istituzionali nell'Unione europea*, in A. LUMINOSO (a cura di), *Diritto e crisi*, Milano, 2016, p. 251 ss.; F. FABBRINI, *Economic governance in Europe: Comparative paradoxes and constitutional challenges*, Oxford, 2016; M. IOANNIDIS, *How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1237 ss.; G.L. TOSATO, *L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive*

realizzate vere e proprie trasformazioni dell'assetto normativo dell'UEM².

Nel presente paragrafo, si darà sinteticamente conto delle principali innovazioni introdotte nell'ambito della *governance* economica europea nel predetto contesto, per poi concentrare l'attenzione, nei paragrafi seguenti, soprattutto sui meccanismi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri dell'Unione. Questi ultimi costituiscono, invero, la categoria di misure in relazione alle quali è stato (di gran lunga) più frequentemente evocato il principio di solidarietà interstatale³.

È assai diffusa l'opinione secondo cui le significative trasformazioni della "costituzione economica" dell'UE verificatesi nel corso degli ultimi anni si sono rese necessarie – oltre che, evidentemente, a causa di una crisi senza precedenti nella storia dell'Unione europea – per via dei difetti strutturali che caratterizza(va)no l'UEM sin dall'origine⁴. In altri termini, gli «assunti non realizzati di Maastricht»⁵ hanno fatto sì che l'Unione si sia trovata del tutto impreparata a gestire gli improvvisi, e drammatici, sviluppi susseguitisi all'insorgere della crisi.

In particolare, per un verso, la fiducia nel mercato quale regolatore delle dinamiche economiche si è rivelata, per così dire, mal riposta; per altro verso, i vincoli di bilancio imposti agli Stati membri – e, per la verità, non sempre rispettati, come dimostrano i noti casi della Francia e della Germania, sui quali la Corte di giustizia si è pronunciata nel 2004⁶ –

dell'Unione europea, Torino, 2016, p. 223 ss.; L. DANIELE, *Misure anti-crisi, riforma della governance della zona euro e assetto istituzionale della UEM*, *ivi*, p. 253 ss.; L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit. Per ulteriori approfondimenti, cfr. le rassegne della pertinente bibliografia effettuate, tra gli altri, da G. MARTINICO, *EU Crisis and Constitutional Mutations: A Review Article*, STALS Research Paper 3/2014, 2014, e da T. BEUKERS, *Legal writing(s) on the Eurozone crisis*, EU Working Paper LAW 2015/11, 2015, spec. p. 5 ss.

² In tal senso cfr., per tutti, M. IOANNIDIS, *How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, cit., spec. p. 1239 ss., con ampi riferimenti, anche bibliografici, in relazione al concetto di "constitutional transformation".

³ Cfr., ad esempio, V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., p. 7.

⁴ In proposito, v. *supra* il capitolo III, spec. par. 1.

⁵ Secondo l'efficace definizione di G.L. TOSATO, *L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali*, cit., p. 223 s.

⁶ La vicenda, che non richiede di essere qui approfondita, trae origine da taluni atti

non hanno sortito l'effetto previsto (o sperato), ossia la realizzazione di una progressiva convergenza tra le economie degli Stati membri. Queste ultime erano e sono contraddistinte, al contrario, da notevoli asimmetrie, dovute, a seconda dei casi: alla scarsa disciplina nella gestione delle finanze pubbliche; al rapido aumento del debito privato, con la creazione di c.d. bolle, in specie immobiliari; alla scarsa competitività delle economie nazionali, tale da determinare uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti⁷.

Riprendendo per sommi capi la ricostruzione proposta da un ex membro del Consiglio direttivo della BCE, Lorenzo Bini Smaghi⁸, può affermarsi che tra le ipotesi sulla scorta delle quali è stata progettata l'UEM, successivamente rivelatesi erranee, due elementi hanno posto particolari

(decisioni e conclusioni) adottati dal Consiglio – con il voto favorevole, tra gli altri, dell'Italia – il 25 novembre 2003, mediante i quali quest'ultimo aveva deciso di non irrogare sanzioni nei confronti di Francia e Germania, che avevano sfiorato i vincoli del Patto di stabilità e crescita. Tali atti furono poi impugnati dalla Commissione dinanzi alla Corte di giustizia: cfr. la sentenza della Corte del 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2004:436. Tra i numerosi commenti cfr., ad esempio, F. CHALTIÉL, *Le pacte de stabilité, entre exigences juridiques et pragmatisme politique. À propos de l'arrêt du 13 juillet 2004*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2004, p. 509 ss.; P. DIMAN, M. SALERNO, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 1842 ss.; I. MAHER, *Economic policy coordination and the European Court: excessive deficits and ECOFIN discretion*, in *European Law Review*, 2004, p. 831 ss.; R. PEREZ, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 1073 ss.; E. PRESUTTI, *La Corte di giustizia e il patto di stabilità e di crescita: commento alla sentenza del 13 luglio 2004*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, p. 65 ss.; G. RIVOCCHI, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, p. 899 ss. A seguito di tale vicenda, come noto, fu elaborata ed approvata, nel 2005, una riforma del Patto di stabilità e di crescita. In merito ai più recenti sviluppi relativi al Patto, v. *infra* il par. 2 del capitolo VI.

⁷ Cfr. J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 113, che menziona, in proposito, gli esempi della Grecia, quanto alla prima causa citata nel testo, e della Spagna, quanto agli altri due fattori.

⁸ Si fa riferimento al discorso *Challenges for the Euro Area and the World Economy*, Group of Thirty, Rabat, 28 maggio 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100528.en.html>, citato da J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 114 s.

problemi⁹. In primo luogo, come anticipato, i mercati non hanno assicurato un'adeguata disciplina da parte degli Stati membri, reagendo in modo improvviso e pro-ciclico alla crisi dei mutui *subprime*. In secondo luogo, il principio del *no bail-out*, espresso dal divieto di cui all'art. 125 TFUE¹⁰, si è rivelato sempre meno credibile¹¹, così perdendo gran parte della sua ragion d'essere.

A tal proposito, Bini Smaghi ha affermato:

«in the midst of the worst crisis since World War II, the belief that countries could be left to their own devices, and eventually fail, without infecting others, proved wrong. Several academics and commentators are still flirting with the idea that a partial default could be organised in an orderly fashion, with minor repercussions on the country itself and on its neighbours. But financial markets have shown how exposed they are to contagion – contagion which, by the way, is not limited to the euro area. It's global»¹².

In altri termini, è parso evidente come la notevole interdipendenza tra le economie degli Stati – non soltanto dell'area euro, ma addirittura a livello globale – renda assai poco conveniente, se non addirittura del tutto improbabile, la prospettiva di un *default*, ossia del fallimento di uno Stato.

Tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010, a destare grande preoccupazione è stata soprattutto, come noto, la situazione della Grecia, le cui difficoltà economiche hanno fatto temere, e presagire, un'evoluzione della crisi finanziaria globale in una crisi dei debiti sovrani¹³. Le lacune del-

⁹ Cfr., in proposito, le riflessioni di J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 114 s.

¹⁰ Su cui v. *supra* il par. 3 del capitolo III.

¹¹ Cfr. J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 114, che cita, in proposito, U. HÄDE, *Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2009, p. 399 ss., spec. p. 402. Sottolineano come il divieto di *bail-out* costituisca, nella costruzione dell'UEM delineata a Maastricht, uno dei principali presidi di credibilità della disciplina fiscale A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 967.

¹² *Challenges for the Euro Area and the World Economy*, cit.

¹³ Cfr., *ex multis*, A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 961 ss.

l'UEM sono così emerse, in tali circostanze, con drammaticità, mostrando appieno l'inadeguatezza dell'edificio costruito sulla base del trattato di Maastricht e, in particolare, la mancanza di strumenti idonei a fronteggiare *shock* o attacchi speculativi asimmetrici ai danni di uno o più Stati membri dell'eurozona¹⁴. Come osservato da un autorevole economista, tale carenza si ricollega al fatto che l'UEM sia stata concepita come un'unione monetaria senza unione politica: «In a political union there is a centralised budget that provides for an automatic solidarity mechanism in times of crisis. This is absent in the Eurozone»¹⁵.

È stato dunque necessario introdurre nel sistema della *governance* economica europea significative deviazioni¹⁶, allo scopo di reagire alla crisi, benché il clima generale fosse reso difficile da una serie di fattori. Può citarsi, per tutti, la riluttanza di alcuni Stati membri, Germania *in primis*, rispetto all'ipotesi di apprestare meccanismi di salvataggio in favore della Grecia¹⁷, la quale, facendo parte dell'area euro, non poteva beneficiare del sostegno previsto dall'art. 143 TFUE.

Il nodo problematico era rappresentato, essenzialmente, dal timore che interventi di tal fatta potessero favorire fenomeni di *moral hazard*, oltre a costituire una violazione della clausola di *no bail-out* prevista dall'art. 125 TFUE¹⁸. Né potevano essere concesse facilitazioni creditizie, ovvero un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie, in violazione, rispettivamente, degli artt. 123 e 124 TFUE. Anche per tali ragioni, i

¹⁴ *Ivi*, p. 963.

¹⁵ Così P. DE GRAUWE, *Fighting the wrong enemy*, 19 maggio 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://voxeu.org/article/europe-s-private-versus-public-debt-problem-fighting-wrong-enemy>.

¹⁶ Cfr., ad esempio, F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, cit., che rileva (a p. 725) come «il complessivo tasso di coerenza del sistema abbia subito rilevanti forzature sul piano giuridico».

¹⁷ Cfr. J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 115; F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., p. 409.

¹⁸ A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 966 s.; G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., spec. p. 822. Per un approfondimento sul punto, v. infra il par. 2.5 di questo capitolo.

primi meccanismi di assistenza finanziaria alla Grecia sono stati apprestati mediante strumenti esterni al diritto dell'Unione, secondo una logica poi ripresa in successive occasioni, come si vedrà nel prosieguo.

Accanto all'assistenza finanziaria – in merito alla quale si rinvia, come anticipato, ai paragrafi seguenti – gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione hanno posto in essere, peraltro, varie azioni parallele, in un quadro complessivo assai frammentario e spesso poco coerente. Tali azioni sono state ispirate all'obiettivo di salvaguardare il sistema evitando che le conseguenze della crisi rendessero concrete ipotesi che, in precedenza, parevano sostanzialmente inconcepibili, quali il recesso di uno Stato membro dall'euro¹⁹ o, addirittura, la fine della moneta unica²⁰.

In tale contesto, un ruolo assai rilevante è stato svolto, in primo luogo, dalla BCE, che, attraverso una serie di misure, anche non convenzionali, ha inaugurato una politica di sostegno agli Stati membri dell'area euro mediante l'acquisto dei relativi titoli del debito pubblico e privato sui mercati secondari²¹. La politica in questione si è concretizzata in molte-

¹⁹ Per un'analisi su questo tema in epoca anteriore alla crisi cfr. C. PROCTOR, *The Future of the Euro: What Happens if a Member State Leaves?*, in *European Business Law Review*, 2006, p. 909 ss. Successivamente cfr., ad esempio, PH. ATHANASSIOU, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections*, ECB Legal Working Paper Series, n. 10, December 2009, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>; H. HOFMEISTER, *Goodbye euro: legal aspects of withdrawal from the Eurozone*, in *The Columbia journal of European law*, 2011, p. 111 ss.; D. MEYER, *Legal options of a withdrawal from the euro and the reassignment of monetary sovereignty*, in *European Business Law Review*, 2014, p. 665 ss.; G. PERONI, *Il recesso dall'euro: una via percorribile, ma non auspicabile*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 85 ss.; A. CIRCOLO, *L'art. 50 TUE e il recesso dall'euro: un'ipotesi percorribile?*, in *Federalismi*, n. 17/2020, p. 81 ss.

²⁰ Cfr., ad esempio, F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., p. 17: «La fin de l'euro n'est désormais plus un tabou».

²¹ In proposito cfr., tra i molti contributi, senza alcuna pretesa di esaustività, S. CAFARO, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, p. 49 ss.; F. TORRES, *The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player in the Crisis Context*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 287 ss.; D. WILSHER, *Ready to do whatever it takes? The legal mandate of the European Central Bank and the economic crisis*, in *The Cambridge yearbook of*

plici operazioni e, talvolta, in meri annunci: è il caso delle note *Outright Monetary Transactions* (OMT), che, pur essendo state solo prefigurate in un comunicato della BCE, hanno prodotto effetti di non poco conto sul mercato e hanno dato origine alla causa *Gauweiler*, nell'ambito della quale la Corte costituzionale tedesca ha promosso, per la prima volta, un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia²². Com'è noto, varie operazioni "non convenzionali" sono state poste in essere dalla BCE da allora ad oggi, a testimonianza della posizione preminente che tale istituzione ha assunto – probabilmente anche a causa del "vuoto" costituito dall'assenza di altre istituzioni sovranazionali in grado di sostenere le economie degli Stati membri – nel corso della crisi.

In secondo luogo, nel settembre 2010²³ la Commissione europea ha proposto le misure poi confluite nel c.d. *Six Pack* (su cui v. *infra*) ed il Consiglio Ecofin ha approvato: (i) la costituzione del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche (indicato anche solo come «Semestre europeo»), un «ciclo annuale che combina una serie di processi di coordinamento e sorveglianza socio-economica»²⁴; e (ii) l'istituzione del Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board*, ESRB), un'agenzia indipendente con funzioni di vigilanza finanziaria macroprudenziale, formalmente istituita nel novembre dello stesso anno ed affiancata da altre tre agenzie, ossia l'Autorità bancaria europea (*European Banking Authority*, EBA), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (*European Insurance*

European legal studies, 2013, p. 503 ss.; G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., spec. p. 825 ss.; S. CAFARO, *How the ECB Reinterpreted its Mandate During the Euro-Crisis (and Why It Was Right in Doing So)*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, 2017, p. 217 ss.; F. BASSAN, *Criteria for Determining the Legality of the ECB's Unconventional Measures*, *ivi*, p. 235 ss.

²² Corte giust., 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400. In merito al successivo caso *Weiss*, v. *infra* il par. 6 del capitolo VI.

²³ Cfr. *amplius* A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 326 ss.

²⁴ Cfr. F. COSTAMAGNA, *Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea*, cit., p. 127 ss., spec. p. 127.

and Occupational Pensions Authority, EIOPA) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, ESMA)²⁵.

In terzo luogo, sono state rese maggiormente stringenti le regole sulla disciplina di bilancio e sul coordinamento delle politiche economiche, mediante un'ampia congerie di atti dei quali, in questa sede, è possibile dare conto soltanto in modo assai sintetico²⁶. È stata inoltre realizzata una riforma complessiva del Patto di stabilità e crescita, all'esito della quale il sistema del controllo sui conti pubblici risulta, tanto nel suo braccio preventivo, quanto nel versante correttivo, ampiamente rafforzato.

Gli interventi in questione sono stati attuati, innanzitutto, con il c.d. *Six Pack*, un pacchetto di atti – cinque regolamenti ed una direttiva – adottati nel 2011²⁷, mediante i quali non sono state introdotte soltanto

²⁵ Sul punto cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 326 e bibliografia ivi citata.

²⁶ Per un approfondimento cfr., *ex multis*, P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, cit., p. 29 ss.; F. MARTUCCI, *Six Pack, two Pack, TSCG: la discipline budgétaire au service de la stabilité financière dans l'Union monétaire*, in R. HERTZOG, C. MESTRE, Y. PETIT (sous la direction de), *La crise financière et budgétaire en Europe. Un moment de vérité pour la construction européenne*, Nancy, 2013, p. 153 ss.

²⁷ Si tratta, in particolare, dei seguenti atti: regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro (in *GUUE*, L 306 del 23 novembre 2011, p. 1); regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro (*ivi*, p. 8); regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (*ivi*, p. 12); regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (*ivi*, p. 25); regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (*ivi*, p. 33); direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (*ivi*, p. 41).

modifiche al predetto Patto, ma anche altre misure, quali, ad esempio, l'istituzione di una nuova procedura di sorveglianza multilaterale sulla disciplina di bilancio degli Stati euro e la definizione di un meccanismo per il controllo *ex ante* delle politiche economiche nazionali, nell'ambito del già citato Semestre europeo²⁸. A quest'ultimo si è aggiunto un accordo di carattere politico, adottato dapprima dai Capi di Stato o di governo della zona euro²⁹ l'11 marzo 2011 (*Patto per l'euro che istituisce un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza*) ed in seguito dal Consiglio europeo del 20 aprile 2011, in occasione del quale è stato rinominato *Patto Euro Plus*³⁰. Si tratta di un atto non vincolante, contenente impegni di carattere politico assunti, oltre che dai Capi di Stato o di governo dell'area euro, da quelli di Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, al fine di «consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza». Se gli obiettivi di carattere generale, sotto il profilo macroeconomico, sono individuati con chiarezza

²⁸ Cfr., ad esempio, M. HALLERBERG, B. MARZINOTTO, G.B. WOLFF, *An Assessment of the European Semester*, Study for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, 2012, IP/A/ECON/ST/2010-24; F. COSTAMAGNA, *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the European Social Dimension?*, Centro Einaudi, Working Paper-LPF n. 5, 2013, disponibile all'indirizzo internet: http://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/WP-LPF_5_2013_Costamagna.pdf; S. BEKKER, *European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester*, OSE Research Paper, 19, 2015, disponibile all'indirizzo internet: http://www.ose.be/files/publication/OSEResearchPaperSeries/Bekker_2015_OseResearchPaper19.pdf; F. COSTAMAGNA, *Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo*, cit.

²⁹ Le riunioni dei Capi di Stato o di governo degli Stati dell'eurozona sarebbero state in seguito – precisamente a partire dal 26 ottobre 2011 – denominate *Euro Summit* (o Vertice euro, o Consiglio europeo dell'area euro). Tale organo decisionale è poi stato, in qualche misura, “istituzionalizzato”, anche mediante ben precisi riferimenti nel TSCG (su cui v. *infra*): in proposito cfr., ad esempio, A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 332 s., spec. nota 34.

³⁰ Il *Patto* figura in allegato alle conclusioni del Consiglio europeo del 20 aprile 2011: cfr. EUCO 10/1/11.

ed affiancati da un elenco di misure concrete da adottare, minore attenzione è dedicata al coordinamento delle politiche fiscali³¹.

In relazione a quest'ultimo aspetto è stato concluso, come è noto, un apposito trattato internazionale tra venticinque Stati membri³²: il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), altresì noto come *Fiscal Compact*³³. Tale

³¹ Sono inoltre individuati quattro obiettivi specifici: stimolo alla competitività, all'occupazione, supporto alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria. Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 353 ss.

³² Si tratta, come noto, di tutti gli (allora) Stati membri dell'Unione (non essendo dunque compresa la Croazia, che ha aderito all'UE il 1° luglio 2013), ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

³³ Trattato firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012. La dottrina in proposito è assai vasta: tra i molti contributi cfr., ad esempio, R. BARATTA, *Legal issues of the "Fiscal Compact": Searching for a mature democratic governance of the Euro*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 647 ss.; G. BONVICINI, F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_05.pdf; CH. CALLIESS, *From fiscal compact to fiscal union? New rules for the eurozone*, in *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 2012, p. 101 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1 ss.; F. FABBRINI, *Il fiscal compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 434 ss.; A. KOCHAROV (ed.), *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper LAW 2012/09, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21496/LAW_2012_09_Kocharov_ed.pdf; L.S. ROSSI, *"Fiscal compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 293 ss.; G. COGLIANDRO, *L'impatto del fiscal compact sul sistema di governance europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2013, p. 337 ss.; G.L. TOSATO, *Il fiscal compact*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli, 2013, p. 27 ss.; L. PRETE, *Some brief comments on the procedures of enforcement of the Fiscal Compact, one year after its entry into force*, in *European Law Reporter*, 2015, p. 81 ss. Con particolare riguardo alle ricadute del *Fiscal Compact* nell'ordinamento italiano cfr., ex multis, G. BOGGERO, P. ANNICCHINO, *Who will ever kick us out? Italy, the balanced budget rule and the implementation of the Fiscal Compact*, in *European public law*, 2014, p. 247 ss.; G. SCACCIA, *Balanced Budget Rule between Constitution and European constraints*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea*, cit., p. 255 ss.

trattato prevede, tra l'altro, un obbligo per gli Stati parte di mantenere in pareggio o in avanzo la propria «posizione di bilancio della pubblica amministrazione» [art. 3, par. 1 lett. a)], potendo deviare dal percorso verso questo obiettivo soltanto «in circostanze eccezionali» [art. 3, par. 1, lett. c)]³⁴; l'obbligo in questione deve inoltre essere recepito negli ordinamenti degli Stati firmatari, entro un anno dall'entrata in vigore del TSCG, «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3, par. 2).

Il TSCG è stato firmato a pochi giorni di distanza dalla conclusione della versione definitiva di un altro trattato internazionale, concluso tra i (soli) Stati membri dell'area euro: il trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES)³⁵. In tale contesto, si è sviluppato un ampio dibattito in merito alla scelta di ricorrere al c.d. metodo intergovernativo, ossia di avvalersi di strumenti di diritto internazionale pattizio, esterni al sistema dell'Unione³⁶.

Un ulteriore rafforzamento della disciplina di bilancio è stato poi realizzato mediante l'adozione del c.d. *Two Pack*, un pacchetto di due regolamenti³⁷, attraverso cui sono stati incrementati i poteri di supervisione della

³⁴ L'art. 3, par. 3, lett. b), del TSCG precisa, a tal proposito, che «per “circostanze eccezionali” si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine».

³⁵ Trattato firmato il 2 febbraio 2012 (di seguito indicato come «trattato MES»). Una prima versione di tale trattato era stata firmata l'11 luglio 2011; la decisione di concludere una nuova versione del trattato è stata ispirata all'esigenza di accrescere le risorse attribuite al MES e di anticiparne la data di istituzione. In merito al MES v. *infra*, in particolare il par. 2.4 di questo capitolo.

³⁶ In argomento v. *infra* il par. 5 di questo capitolo.

³⁷ Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria (in *GUUE*, L 140 del 27 maggio 2013, p. 1) e regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti

Commissione sui bilanci degli Stati dell'eurozona, integrando le procedure del Patto di stabilità e crescita e realizzando un ideale completamento del «ciclo coordinato di sorveglianza europea sulle politiche economiche e fiscali degli Stati membri, inaugurato con il semestre europeo»³⁸.

Nei paragrafi seguenti del presente capitolo si concentrerà l'attenzione, innanzitutto, sui meccanismi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri, predisposti nel corso della crisi. L'analisi sarà finalizzata ad approfondire il quadro normativo rilevante ed il relativo contesto, con particolare attenzione ai profili maggiormente attinenti al principio di solidarietà tra Stati membri, per poi soffermarsi sul ruolo svolto da tale principio, nonché da altri principi e criteri che rivestono un'importanza centrale nell'ambito delle trasformazioni che hanno interessato il settore in esame.

2. In particolare: i meccanismi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri dell'Unione.

Tra i principali cambi di paradigma verificatisi nel corso della crisi, con riferimento alla *governance* economica europea, vi è indubbiamente la previsione di meccanismi di assistenza finanziaria a vantaggio di Stati membri. Invero, si è visto come i principi ispiratori dell'UEM fossero basati sull'ipotesi – rivelatasi errata – che le logiche di mercato e le regole di bilancio sarebbero state sufficienti, di per sé, ad assicurare la progressiva convergenza delle economie degli Stati dell'eurozona. Si è efficacemente osservato che il trattato di Maastricht pare essere stato scritto, sotto questo profilo, per un «futuro felice»³⁹, senza cioè considerare l'eventualità che uno scenario di crescita costante non si realizzasse.

programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (*ivi*, p. 11).

³⁸ Cfr. R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in M.E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, cit., p. 5 ss., spec. p. 24.

³⁹ Così S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 343, parafrasando l'espressione utilizzata, con riguardo alle lacune del trattato CEE in materia monetaria, da D. CARREAU, *La Communauté économique européenne*

Con l'insorgere della crisi, è presto divenuta evidente la necessità di scongiurare il rischio di *default* di uno o più Stati membri; nonostante i dubbi di incompatibilità con il divieto posto dall'art. 125 TFUE, meccanismi di assistenza finanziaria sono stati apprestati, con soluzioni successive, dapprima in forma temporanea e, in seguito, con l'istituzione del MES, in modo permanente⁴⁰.

Nei paragrafi seguenti, si darà conto degli sviluppi che hanno caratterizzato il percorso in questione, per poi svolgere un breve approfondimento in merito all'ampio dibattito generatosi con riguardo alla compatibilità delle misure adottate con il diritto dell'Unione.

2.1. *L'assistenza finanziaria agli Stati "non euro"*

Tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009, prima che l'aggravarsi della situazione della Grecia facesse sorgere il timore concreto che alla crisi economico-finanziaria potesse affiancarsi una crisi dei debiti sovrani, sono stati posti in essere i primi interventi di assistenza finanziaria. Essi, peraltro, hanno riguardato Stati membri con deroga, non appartenenti all'area euro e, dunque, suscettibili di beneficiare della procedura di cui all'art. 143 TFUE⁴¹.

face aux problèmes monétaires, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1971, p. 586 ss., a p. 592.

⁴⁰ Per un'analisi approfondita, e corredata di dati, delle misure di assistenza finanziaria adottate in favore di Stati membri nel corso della crisi, cfr. Corte dei conti europea, *L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà*, relazione speciale n. 18/2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SA0018&qid=1493546826270&from=IT>. In dottrina, per un approfondimento sul punto, oltre ai contributi citati *infra*, nelle note dei paragrafi che seguono, cfr., *ex multis*, A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1613 ss.; J. ATIK, *From 'No Bailout' to the European Stability Mechanism*, in *Fordham International Law Journal*, 2016, p. 1201 ss.; V. BORGER, *EU Financial Assistance*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 963 ss.

⁴¹ Su cui v. *supra* il par. 5 del capitolo III. In dottrina cfr., recentemente, A. THIELE, *Financial Assistance to Non-Euro Area Member States*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, cit., p. 1025 ss.

In questa prima fase della crisi, è stato quindi possibile trovare nelle disposizioni vigenti – il citato art. 143 TFUE ed il regolamento (CE) n. 332/2002⁴² – il fondamento per le misure di assistenza necessarie, adottate, in particolare, nei confronti di Ungheria⁴³, Lettonia⁴⁴ e Romania⁴⁵. Tali Stati membri hanno ottenuto sostegno finanziario non soltanto dall'Unione europea, ma anche, congiuntamente, dal Fondo monetario internazionale (FMI): la cooperazione tra le due organizzazioni internazionali nell'erogazione delle rispettive linee di credito, non trovando alcuna base giuridica nei trattati, né nel regolamento n. 332/2002, si è sviluppata in via di prassi⁴⁶.

Simili misure, in seguito, sono state nuovamente adottate a vantaggio della Romania⁴⁷.

⁴² Regolamento (CE) n. 332/2002, cit., come modificato, da ultimo, dal regolamento (CE) n. 431/2009, cit.

⁴³ Cfr. la decisione 2009/102/CE del Consiglio, del 4 novembre 2008, relativa ad un sostegno finanziario comunitario a medio termine all'Ungheria (in *GUUE*, L 37 del 6 febbraio 2009, p. 5) e la decisione 2009/103/CE del Consiglio, del 4 novembre 2008, relativa alla concessione del concorso reciproco all'Ungheria (*ivi*, p. 7).

⁴⁴ Cfr. la decisione 2009/289/CE del Consiglio, del 20 gennaio 2009, relativa alla concessione di assistenza reciproca alla Lettonia (in *GUUE*, L 79 del 25 marzo 2009, p. 37) e la decisione 2009/290/CE del Consiglio, del 20 gennaio 2009, relativa all'assistenza finanziaria a medio termine della Comunità alla Lettonia (*ivi*, p. 39).

⁴⁵ Cfr. la decisione 2009/458/CE del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa alla concessione del concorso reciproco alla Romania (in *GUUE*, L 150 del 13 giugno 2009, p. 6) e la decisione 2009/459/CE del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa alla concessione di un sostegno finanziario comunitario a medio termine alla Romania (*ivi*, p. 8).

⁴⁶ Cfr. amplius A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 975.

⁴⁷ Cfr., nel 2011, la decisione 2011/288/UE del Consiglio, del 12 maggio 2011, relativa alla concessione a titolo precauzionale di un sostegno finanziario a medio termine dell'Unione europea a favore della Romania (in *GUUE*, L 132 del 19 maggio 2011, p. 15) e la decisione 2011/289/UE del Consiglio, del 12 maggio 2011, relativa alla concessione del concorso reciproco alla Romania (*ivi*, p. 18) nonché, nel 2013, la decisione 2013/531/UE del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alla concessione a titolo precauzionale di un sostegno finanziario a medio termine dell'Unione a favore della Romania (in *GUUE*, L 286 del 29 ottobre 2013, p. 1) e la decisione 2013/532/UE del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alla concessione di un sostegno reciproco alla Romania (*ivi*, p. 4).

Gli interventi effettuati in favore dei predetti Stati membri, tuttavia, non erano “riproducibili”, evidentemente, con riferimento agli Stati dell'eurozona, in considerazione del limitato campo di applicazione dell'art. 143 TFUE⁴⁸.

2.2. *I primi interventi a vantaggio della Grecia.*

Il vero banco di prova della capacità dell'Unione di reagire ad una crisi senza precedenti, con riguardo agli Stati membri in difficoltà, è stato rappresentato dalla crisi che ha coinvolto la Grecia⁴⁹. Il rapido aggravarsi della situazione economica di tale Stato dell'eurozona, nei primi mesi del 2010, ha posto le istituzioni dell'Unione e gli altri Stati membri di fronte alla necessità di apprestare strumenti idonei ad evitare scenari catastrofici, assicurando i mercati. Tale necessità era imposta dall'assenza, più volte segnalata, di meccanismi “comunitari” di reazione agli *shock* asimmetrici riguardanti i Paesi dell'area euro, in ragione della quale ci si è trovati costretti, nella ricerca di una soluzione tempestiva ed efficace agli squilibri in atto, ad improvvisare⁵⁰, in un clima reso difficile non soltanto dall'ur-

⁴⁸ Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. la sentenza del 13 giugno 2017, causa C-258/14, *Florescu*, ECLI:EU:C:2017:448.

⁴⁹ In merito all'assistenza finanziaria prestata alla Grecia nel corso della crisi, tra i molti contributi, cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, F. CHALTIEL, *Le droit, la crise économique et le pragmatisme européen à propos du plan d'aide à la Grèce*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2010, p. 345 ss.; G.L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, in *Affari Internazionali*, 21 maggio 2010, disponibile all'indirizzo internet: www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1458; PH. VIGNERON, *Réflexions sur le soutien financier à la Grèce: pour une lecture moins politique du traité*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2010, p. 489 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *The Greek sovereign debt tragedy: approaching the final act?*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1769 ss.; K. FEATHERSTONE, *The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime*, in *Journal of Common Market Studies*, 2011, p. 193 ss.; A. POTTAKIS, *Greece: In Search of a Modern Deus ex Machina: Towards an Orderly Bankruptcy of European Legal Orders*, in *European Public Law*, 2011, p. 181 ss., spec. p. 185 ss.; E. CHRISTODOULIDIS, *Europe's Donors and Its Supplicants: Reflections on the Greek Crisis*, in J. VEN DER WALT, J. ELLSWORTH (eds.), *Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Baden-Baden, 2015, p. 241 ss.; G. TSEBELIS, *Lessons from the Greek crisis*, in *Journal of European Public Policy*, 2016, p. 25 ss.

⁵⁰ Si veda quanto affermato, sia pure con riferimento alle misure adottate poco tem-

genza con la quale si imponeva una reazione, ma altresì dalle numerose prese di posizione contrarie all'assistenza finanziaria⁵¹.

Nel volgere di poche settimane, nonostante le incertezze di alcuni Stati membri, in particolare della Germania, è stata delineata la strategia che avrebbe condotto all'adozione di misure di assistenza finanziaria in favore degli Stati in difficoltà. Tale strategia ha trovato la sua prima espressione nella dichiarazione adottata il 25 marzo 2010 dai Capi di Stato e di governo dei Paesi dell'eurozona⁵², i quali hanno affermato «la volontà di intraprendere un'azione determinata e coordinata, se necessario, per salvaguardare la stabilità finanziaria nell'insieme della zona euro», prefigurando un pacchetto di finanziamenti a favore della Grecia, da fornire attraverso prestiti bilaterali, da parte del FMI, dell'UE e degli Stati dell'area euro⁵³. Un siffatto intervento, peraltro, doveva essere ritenuto quale «ultima ratio» e, in ogni caso, avrebbe richiesto una decisione dei predetti Stati all'unanimità, dovendo altresì essere soggetto ad una «stretta condizionalità».

Una decisione in tal senso è stata effettivamente presa, a distanza di poco più di un mese, in seno all'Eurogruppo del 2 maggio 2010⁵⁴, con

po dopo (MESF e FESF), dall'allora presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, a margine della prima sessione del Consiglio europeo del 29 ottobre 2010: «Under pressure, a temporary crisis mechanism was improvised» (citato da F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 664 ss., a p. 667, nota 30).

⁵¹ Cfr., per tutti, J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 115, che menziona, con particolare riguardo alla Grecia: la contrarietà di una parte dell'opinione pubblica e di taluni partiti politici; le opinioni di autorevoli economisti, in favore di una ristrutturazione del debito in luogo di forme di assistenza finanziaria ritenute contrarie al divieto di *bail-out*; l'attivismo di alcuni gruppi di euroscettici, pronti ad invocare dinanzi al *Bundesverfassungsgericht* la protezione fornita dalla Costituzione tedesca.

⁵² Tale dichiarazione è disponibile all'indirizzo internet: http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/pdf/20100325-statement-of-the-heads-of-state-or-government-of-the-euro-area-it_pdf.

⁵³ Cfr. *amplius* A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 977 ss.

⁵⁴ Per un approfondimento sulla riunione dell'Eurogruppo del 2 maggio 2010, sotto il profilo giuridico, cfr. T. MIDDLETON, *Not bailing out... Legal aspects of the 2010 sov-*

l'approvazione di un pacchetto – apparentemente privo di un preciso inquadramento istituzionale⁵⁵ – di prestiti bilaterali a vantaggio della Grecia, in seguito confermato dal vertice dei Capi di Stato e di governo della zona euro del 7 maggio successivo. Nella dichiarazione adottata in quest'ultima occasione, si affermava – significativamente, ma anche assai genericamente – che tale pacchetto si fondava sui «principi di *responsabilità e solidarietà*, sanciti dal Trattato di Lisbona, che sono al centro dell'unione monetaria»⁵⁶. I prestiti in questione (c.d. *Greek Loan Facility*), pari a 110 miliardi di euro, venivano forniti dal FMI (30 miliardi di euro) e dai Paesi prestatori (tutti gli Stati dell'area euro ad eccezione della Grecia, per un totale di 80 miliardi di euro). La parte imputabile ai Paesi prestatori veniva erogata sulla scorta dell'*Intercreditor Agreement* concluso tra di essi il 7 maggio 2010 e del *Loan Facility Agreement* concluso il giorno seguente dalla Commissione europea, in veste di soggetto coordinatore, e dal governo greco⁵⁷. È da notare che, per un verso, il finanziamento concesso dagli “Stati euro” era soggetto ai normali tassi di interesse di mercato, non essendo dunque ravvisabile alcun elemento di sussidio; per altro verso, l'erogazione del prestito era sottoposta alla condizione che la Grecia rispettasse il programma triennale di risanamento economico-finanziario negoziato dal suo governo con la Commissione europea, in collegamento con la BCE, e con il FMI⁵⁸. Tale programma è stato successi-

oreign debt crisis, in *A man for all Treaties. Liber amicorum en l'honneur de J.-C. Piris*, Bruxelles, 2012, p. 421 ss., spec. p. 428 ss.

⁵⁵ In tali termini R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, cit., spec. p. 12.

⁵⁶ La dichiarazione del 7 maggio 2010 è disponibile all'indirizzo internet: http://www.governo.it/GovernoInformale/Dossier/grecia_decreto/dichiarazione_eurogruppo07-052010.pdf.

⁵⁷ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 978; EDITORIAL COMMENTS, *The Greek sovereign debt tragedy: approaching the final act?*, cit., spec. p. 1769 ss.; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1617 ss.

⁵⁸ Decisione 2010/320/UE del Consiglio, del 10 maggio 2010, indirizzata alla Grecia allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intima alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessa-

vamente definito – e parzialmente integrato nell’ordinamento dell’Unione – da una decisione del Consiglio, adottata ai sensi degli artt. 126, par. 9, e 136 TFUE, così realizzandosi un’operazione che è stata qualificata, in dottrina, come «bricolage juridique»⁵⁹.

A questo primo intervento di assistenza finanziaria si sono aggiunte, negli anni successivi, varie altre operazioni a vantaggio della Grecia⁶⁰; esso pare tuttavia particolarmente significativo, poiché ha dimostrato, per via delle modalità con le quali è stato posto in essere, ossia con una soluzione *ad hoc* fondata su accordi di carattere intergovernativo, il grado di impreparazione e la mancanza di strumenti adeguati alla situazione contingente, che contrassegnavano, nel settore in esame, l’ordinamento dell’Unione europea. A seguito di tale intervento, si è quindi deciso, nell’arco di pochissimi giorni, di procedere all’istituzione di meccanismi di applicazione generale, benché attraverso strumenti simili, come si vedrà, a quelli utilizzati nel contesto della crisi greca.

2.3. *Il MESF e il FESF; l’art. 122, par. 2, TFUE quale base giuridica del regolamento istitutivo del MESF.*

In considerazione dell’accelerazione della crisi, e soprattutto della rapida diffusione della stessa dalla Grecia ad altri Stati membri dell’eurozona, in particolare Portogallo e Spagna, veniva convocato per il 9-10 maggio 2010 un Consiglio Ecofin straordinario⁶¹, in occasione del quale veniva deliberata l’adozione di un «pacchetto complessivo di misure per preservare la stabilità finanziaria in Europa, tra cui un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria». Tale pacchetto sarebbe stato costituito, oltre che dal citato meccanismo (MESF), dal Fondo europeo di stabilità finanziaria

rie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo, in *GUUE*, L 145 dell’11 giugno 2010, p. 6. Sul punto cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l’attacco speculativo all’euro e le risposte dell’Unione europea*, cit., p. 979.

⁵⁹ Così F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d’un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., spec. p. 665.

⁶⁰ Per un’analisi dettagliata di tali operazioni cfr., ad esempio, G. TSEBELIS, *Lessons from the Greek crisis*, cit.

⁶¹ Per un approfondimento in proposito, cfr. T. MIDDLETON, *Not bailing out... Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis*, cit., spec. p. 432 ss.

(FESF – nella denominazione inglese *European Financial Stability Facility*, EFSF), da istituirsi in un momento successivo sotto forma di entità *ad hoc* (*Special Purpose Vehicle*)⁶². I due strumenti in questione meritano una sintetica analisi, in ragione del dibattito cui hanno dato origine, pur essendo stati sostituiti dal Meccanismo europeo di stabilità, che ha suscitato ulteriori riflessioni, soprattutto a seguito della sentenza della Corte di giustizia nel caso *Pringle*, come si vedrà nei paragrafi seguenti.

Il primo strumento (MESF) è stato adottato mediante il regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio⁶³, avente per base giuridica l'art. 122, par. 2, TFUE⁶⁴, collocandosi quindi nell'ambito del diritto dell'Unione europea ed assicurando la possibilità di concedere un'assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro (ivi inclusi gli Stati membri con deroga⁶⁵) che «subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo»⁶⁶.

Il regolamento istitutivo del MESF subordina la concessione di assistenza finanziaria ad una forte condizionalità, conformemente a quanto stabilito dagli Stati membri sin dalla citata dichiarazione del 25 marzo 2010⁶⁷. Ciò al fine di salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche dello Stato membro beneficiario e di assicurare a quest'ultimo, quantomeno in linea teorica, la possibilità di riacquistare la capacità di finanziarsi autonomamente sui mercati finanziari⁶⁸.

⁶² Con riferimento al MESF ed al FESF cfr., tra i molti contributi, F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, cit.; L. GOCAJ, S. MEUNIER, *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 239 ss.

⁶³ Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, in *GUUE*, L 118 del 12 maggio 2010, p. 1.

⁶⁴ Su cui v. *supra* il par. 4 del capitolo III.

⁶⁵ Senza che ciò impedisca, con riguardo a tali Stati, l'applicazione dello strumento di cui all'art. 143 TFUE ed al regolamento n. 332/2002, cit., come espressamente previsto dall'art. 1 del regolamento n. 407/2010, cit.

⁶⁶ Art. 1 del regolamento n. 407/2010, cit.

⁶⁷ V. *supra* il par. 2.2 di questo capitolo.

⁶⁸ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 982.

La procedura dettata dal regolamento istitutivo del MESF può essere riassunta come segue⁶⁹. È espressamente previsto che lo Stato membro richiedente assistenza finanziaria, una volta inviata la sua richiesta alla Commissione ed alla BCE, presenti un programma di aggiustamento economico e finanziario alla stessa Commissione ed al Comitato economico e finanziario. A seguito della decisione di concedere un prestito o una linea di credito, adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, è quest'ultima istituzione ad essere incaricata, in consultazione con la BCE, della gestione della politica di condizionalità e della conclusione di un *memorandum* di intesa con lo Stato beneficiario⁷⁰.

Anche in ragione della limitata entità delle risorse attribuite al MESF – 60 miliardi di euro, corrispondenti «al margine disponibile sotto il massimale delle risorse proprie per gli stanziamenti di pagamento»⁷¹ –, a tale strumento è stato affiancato, come si è anticipato, il FESF. Quest'ultimo è stato costituito, per la durata di tre anni, con decisione degli Stati membri dell'area euro riuniti nell'Eurogruppo a Bruxelles il 7 giugno 2010, nella veste di una società a responsabilità limitata (*société anonyme*) con sede a Lussemburgo⁷².

Al FESF è stata assicurata la capacità di mobilitare risorse sino ad un importo massimo di 440 miliardi di euro, che si aggiungevano ai 60 miliardi di euro assegnati al MESF ed agli ulteriori 250 miliardi di euro erogabili dal FMI⁷³. A differenza del MESF, peraltro, a poter bene-

⁶⁹ Cfr. l'art. 3 del regolamento n. 407/2010, cit.

⁷⁰ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 983.

⁷¹ Art. 2, par. 2, del regolamento n. 407/2010. Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 973.

⁷² La decisione è disponibile all'indirizzo internet: http://www.consilium.europa.eu/ue_docs/cmsUpload/Conclusions_EU_16_draft_20100604ter-rev2CLEAN-FINAL.pdf. Gli Stati membri dell'area euro hanno altresì concluso, in pari data, l'*EFSF Framework Agreement*, modificato il 21 luglio 2011, il cui testo è disponibile all'indirizzo internet: http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf. In merito alla creazione del FESF ed all'attività da esso svolta cfr., ad esempio, L. GOCAJ, S. MEUNIER, *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, cit., spec. p. 244 ss.

⁷³ F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., p. 666.

ficiare del FESF erano soltanto gli Stati dell'eurozona.

Un ruolo centrale, nell'ambito del FESF, è stato attribuito alla Commissione⁷⁴, che, analogamente a quanto avvenuto nel caso della Grecia, aveva il compito di negoziare e sottoscrivere, per conto degli Stati euro ed a seguito della loro approvazione, il *memorandum of understanding* con lo Stato interessato, agendo in collegamento con la BCE ed il FMI⁷⁵.

Nel novembre 2010, a seguito di una richiesta di assistenza finanziaria all'Unione ed al FMI da parte dell'Irlanda, il MESF e il FESF sono intervenuti congiuntamente in sostegno di tale Stato membro, al quale sono stati garantiti, in totale, 85 miliardi di euro, a fronte dell'impegno di attuare un piano quadriennale di aggiustamento di bilancio e di riforme strutturali, successivamente negoziato dalle autorità irlandesi con la c.d. *trojka*, composta, come è noto, da rappresentanti della Commissione europea, della BCE e del FMI⁷⁶. In seguito, nel maggio del 2010, un analogo intervento è stato effettuato a vantaggio del Portogallo⁷⁷ e, nel luglio del 2011, della Grecia⁷⁸; nel luglio del 2012, invece, è stata la volta della Spagna, nei cui confronti sono state adottate misure specificamente dirette al settore bancario e finanziario⁷⁹.

⁷⁴ Tale attribuzione di competenze alla Commissione è stata stabilita con una decisione degli allora ventisette Stati membri dell'Unione, adottata il 10 maggio 2010, parallelamente all'istituzione del MESF ed alla decisione di istituire il FESF: per un approfondimento sul punto cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 985 ss.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Si noti che alla denominazione *trojka* (peraltro tuttora invalsa nel linguaggio della stampa) è stata in seguito preferita, nei documenti ufficiali, l'espressione «istituzioni», a sua volta sostituita, successivamente, da «quadriga», con l'ingresso nel *team* dei negoziatori del Meccanismo europeo di stabilità (su cui v. *infra* il par. 2.4. di questo capitolo). In proposito, cfr. S. CAFARO, *Crisi dell'euro e riforme istituzionali nell'Unione europea*, cit., spec. p. 257, nota 16.

⁷⁷ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 328 s.

⁷⁸ Cfr. M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p. 1781 s.

⁷⁹ Cfr. F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., p. 421 e p. 426, che sottolineano come la condizionalità abbia assunto, con riguar-

L'adozione dei predetti strumenti – in relazione ai quali si è parlato di «regole e istituti piuttosto imbarazzanti per la loro “artigianalità”»⁸⁰ – ha dato origine ad un ampio dibattito, avente ad oggetto numerosi aspetti, tra i quali: (i) l'idoneità della base giuridica scelta per il regolamento istitutivo del MESF; (ii) la conformità, o meno, delle iniziative prese alla *no bail-out clause*; (iii) la scelta di porre in essere vari interventi mediante accordi internazionali tra Stati membri, esterni all'ordinamento dell'Unione.

Rinviando ai paragrafi successivi l'analisi della seconda e della terza questione⁸¹, pare opportuno svolgere alcune brevi riflessioni in merito al ricorso all'art. 122, par. 2, TFUE quale base giuridica del regolamento istitutivo del MESF⁸².

do alla Spagna, una forma particolare, atteso che le misure di risanamento negoziate concernevano specificamente il settore oggetto degli interventi, ossia quello bancario e finanziario.

⁸⁰ Così F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, cit., p. 729, che menziona, per tutti, l'esempio del FESF. Cfr. inoltre F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., p. 666, che parla (come per il caso dell'assistenza finanziaria alla Grecia) di «bricolage improvisé», sottolineando la natura eterogenea del MESF (strumento “di diritto pubblico”, cioè adottato nel quadro dell'UE) e del FESF (costituito, come visto, da una società di diritto privato).

⁸¹ V. *infra*, rispettivamente, i parr. 2.5 e 5 di questo capitolo.

⁸² Il regolamento n. 407/2010, cit. si fonda esclusivamente sull'art. 122, par. 2, TFUE. Le ragioni che hanno indotto il Consiglio a fare uso di tale disposizione, ai fini dell'istituzione del MESF, sono indicate nel considerando del regolamento stesso; cfr., in particolare, i considerando nn. 1-5:

«(1) L'articolo 122, paragrafo 2, del trattato prevede la possibilità di concedere un'assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

(2) Tali difficoltà possono essere causate da un grave deterioramento del contesto economico e finanziario internazionale.

(3) La crisi finanziaria mondiale senza precedenti e la recessione economica che hanno colpito il mondo nel corso degli ultimi due anni hanno compromesso seriamente la crescita economica e la stabilità finanziaria e hanno provocato un grave deterioramento delle posizioni del disavanzo e del debito degli Stati membri.

(4) L'aggravarsi della crisi finanziaria ha causato un grave deterioramento delle condizioni di prestito di diversi Stati membri al di là di quanto giustificato dai fundamenta-

La decisione di avvalersi di tale disposizione si ricollega essenzialmente alla volontà, preponderante nella prima fase della crisi, di creare un meccanismo del quale potessero beneficiare tutti gli Stati membri. Non è dunque parsa soddisfacente l'ipotesi di fondare il regolamento istitutivo del MESF sull'art. 136 TFUE, a causa dell'applicabilità di tale base giuridica ai soli Stati membri la cui moneta è l'euro⁸³.

Si è posta, peraltro, la questione della possibilità, o meno, di considerare la crisi quale elemento integrante le «circostanze eccezionali che sfuggono al [...] controllo» degli Stati membri in difficoltà, le quali possono causare, alternativamente alle calamità naturali, le *gravi difficoltà* che legittimano l'intervento del Consiglio ai sensi dell'art. 122, par. 2, TFUE. Si tratta di un aspetto problematico in linea generale, come si è accennato⁸⁴, in ragione della difficoltà di stabilire se le circostanze eccezionali che hanno colpito lo Stato membro interessato sfuggano effettivamente al suo controllo. Con riferimento alla crisi, la valutazione circa la sussistenza di tale requisito pare ancor più complessa, attesa la possibilità di individuare una sommatoria di cause a fondamento delle difficoltà economiche di uno Stato in un siffatto contesto.

A tal proposito, sono state sollevate due obiezioni principali in merito alla scelta della base giuridica del regolamento istitutivo del MESF⁸⁵.

li economici. A questo punto, se non affrontata con urgenza, tale situazione potrebbe rappresentare una seria minaccia per la stabilità finanziaria dell'Unione europea nel suo complesso.

(5) Al fine di affrontare questa situazione eccezionale che sfugge al controllo degli Stati membri, appare opportuno istituire immediatamente un meccanismo di stabilizzazione dell'Unione per preservare la stabilità finanziaria nell'Unione europea. Tale meccanismo dovrebbe consentire all'Unione di rispondere in maniera coordinata, rapida ed efficace a difficoltà gravi in un determinato Stato membro. La sua attivazione avverrà nel contesto di un sostegno congiunto UE/Fondo monetario internazionale (FMI)».

⁸³ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 981, nota 76. Come si vedrà *infra* (nel paragrafo seguente), nelle fasi successive della crisi si è posto il problema inverso, essendo ritenuta prevalente l'esigenza di apprestare un meccanismo applicabile ai soli Stati dell'eurozona.

⁸⁴ V. *supra* il par. 4 del capitolo III.

⁸⁵ Cfr. PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., spec. p. 565, il quale, a dire il vero, individua tre obiezioni

In primo luogo, si è osservato che l'art. 122 TFUE, concepito avendo riguardo essenzialmente alle calamità naturali, «mal si presta ad una interpretazione ampia che arrivi a coprire crisi economiche in cui non si può escludere una qualche forma di corresponsabilità dello Stato in difficoltà»⁸⁶. Tale ragionamento sembrerebbe condivisibile, a maggior ragione, nel caso della Grecia, in considerazione della condotta fraudolenta tenuta, come noto, dal governo di tale Stato⁸⁷; è altresì vero, tuttavia, che la crisi finanziaria internazionale ha giocato un ruolo decisivo nel dare avvio alla speculazione ai danni del Paese⁸⁸. Pare dunque preferibile un'interpretazione non restrittiva delle circostanze rilevanti ai fini della norma in esame, poiché l'idea di verificare il grado di responsabilità delle autorità dello Stato interessato si scontrerebbe, oltre che con la difficoltà di provare in concreto una simile "colpa" (requisito di cui, peraltro, non vi è traccia nel testo della disposizione), con il rischio di svalutare il ruolo del principio di solidarietà, che nell'art. 122, par. 2, TFUE trova una significativa espressione⁸⁹. In altri termini, il meccanismo di assistenza in questione, proprio perché costituisce un'applicazione del fondamentale principio di solidarietà, non può essere ridotto a mero strumento suscettibile

(ma le prime due sembrano sostanzialmente sovrapponibili), prendendole in esame al fine di escluderne la fondatezza.

⁸⁶ Così A. VITERBO, *Commento all'art. 136 TFUE*, cit., p. 1245. Nello stesso senso, sostanzialmente, F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, cit., p. 730, che giudica «un po' tanto forzata» la scelta di ricorrere, nel contesto della crisi, alla base giuridica fornita dall'art. 122, par. 2, TFUE.

⁸⁷ Cfr. R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out? The current framework of financial assistance for euro area Member States measured against the requirements of EU primary law*, in *European Law Review*, 2012, p. 771 ss., spec. p. 781, ad avviso del quale «the Greek case clearly does not fulfil the substantive requirements of art. 122(2) TFEU».

⁸⁸ In tali termini cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 981 s. Dello stesso avviso, non soltanto con riguardo alla situazione greca, in considerazione della gravità della crisi, è J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 984 s.

⁸⁹ Cfr. P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, cit., spec. p. 280. Sul punto, si rinvia nuovamente alle osservazioni svolta supra nel par. 4 del capitolo III.

di essere utilizzato, in sostanza, per punire – ovvero per premiare – le condotte dei governi degli Stati membri in difficoltà ⁹⁰.

In secondo luogo, vi è chi ha sostenuto che solo una situazione di difficoltà riguardante l'Unione europea nel suo insieme, e dunque la totalità degli Stati membri, potrebbe legittimare il ricorso all'art. 122, par. 2, TFUE ⁹¹. Questa obiezione, peraltro, pare molto meno ragionevole rispetto a quella appena vista, non soltanto perché, visto il numero di Stati che compongono l'Unione, non può certo escludersi che solo alcuni di essi siano colpiti da un avvenimento di carattere eccezionale, ma soprattutto perché la formulazione della norma dimostra chiaramente come sia sufficiente che *un solo* Stato membro si trovi in difficoltà ⁹².

Altra parte della dottrina, pur non contestando, in linea di principio, l'applicabilità dell'art. 122, par. 2, TFUE nell'ambito della crisi, ha sottolineato l'importanza di una valutazione caso per caso, nell'erogazione dell'assistenza prevista dal MESF, al fine di verificare il rispetto, da parte di ciascuno Stato beneficiario, delle condizioni previste da tale disposizione; una siffatta valutazione – si è affermato – non è sempre stata svolta, o quantomeno esplicitata, da parte delle istituzioni ⁹³.

⁹⁰ P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, cit., spec. p. 280. Cfr. inoltre A.J. MENÉNDEZ, *The Crisis of Law and the European Crises: From the Social and Democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of (Pseudo-)technocratic Governance*, in *Journal of Law and Society*, 2017, p. 56 ss., spec. p. 61: «Article 122.2 TFEU foresees solidaristic, not punitive, assistance» (cfr. inoltre *ivi*, p. 63).

⁹¹ Cfr. PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., spec. p. 565.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Cfr. M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p. 1787, che menziona, in quest'ultimo senso, l'esempio dell'assistenza finanziaria concessa al Portogallo: in tale circostanza, ad avviso dell'A., «the institutions failed to bring forward arguments that exceed general hints regarding the financial crisis». Nello stesso senso cfr. R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. p. 783 s. *Contra*, a tal proposito, A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1634, ad avviso del quale, invece, una valutazione quale quella indicata nel testo è stata svolta dalle istituzioni, anche nel caso del Portogallo. M. RUFFERT, *op cit.*, p. 1787, evidenzia poi, con riguardo all'Irlanda, come la crisi che ha investito tale Paese sia stata certamente di dimensioni eccezionali, e

La varietà delle opinioni di cui si è sinteticamente dato conto, in ogni caso, dimostra come già nelle prime fasi della crisi si sia sviluppato un acceso dibattito sulle misure adottate. In questo contesto, è da notare che, per un verso, tali misure sono state contestate a livello nazionale, ad esempio, dinanzi al Tribunale costituzionale tedesco, benché senza successo⁹⁴; per altro verso, il regolamento istitutivo del MESF è stato oggetto di un'azione di annullamento dinanzi al Tribunale dell'Unione europea⁹⁵. Come si vedrà nei paragrafi successivi, contrasti interpretativi (e ricorsi giurisdizionali) di tal fatta hanno continuato – e continuano tuttora – a contrassegnare l'evoluzione della *governance* economica europea nelle varie fasi della crisi.

Per concludere in merito all'art. 122, par. 2, TFUE, si ricorda che l'eccezionalità delle ipotesi ivi contemplate implica la necessità che le misure adottate ai sensi di tale norma siano temporanee⁹⁶. A questo proposito, taluni autori hanno ravvisato una situazione di incertezza circa il carattere permanente, o meno, del MESF⁹⁷; altra parte della dottrina, tut-

tuttavia «by no means unusual given the Irish Government's failure to adequately supervise and tax the financial sector» (*ibid.*). Per una critica a tale impostazione cfr., ad esempio, P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, cit., spec. p. 279 s.

⁹⁴ Con sentenza del 7 settembre 2011, il *Bundesverfassungsgericht* ha respinto le censure di incostituzionalità formulate dai ricorrenti, con particolare riguardo alle misure di assistenza finanziaria adottate nei confronti della Grecia, nonché alla partecipazione della Germania al FESF: cfr. BVerfG, 2 BvR 987/10, 7.9.2011 (cfr. inoltre la precedente decisione provvisoria del 9 giugno 2010: BVerfG, 2 BvR 1099/10, 9.6.2010). In argomento cfr., ad esempio, L. DECHÂTRE, *La décision de Karlsruhe sur le mécanisme européen de stabilité financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 303 ss.; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1640 ss.

⁹⁵ Cfr. Trib., ord. 15 giugno 2011, causa T-259/10, *Ax c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2011:274. Il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile, riscontrando, in particolare, il mancato soddisfacimento dei requisiti previsti per la legittimazione attiva dall'art. 263, quarto comma, TFUE, da parte del ricorrente, il quale non ha dimostrato di essere direttamente ed individualmente riguardato dal regolamento n. 207/2010, cit.

⁹⁶ V. *supra* il par. 4 del capitolo III.

⁹⁷ In tal senso cfr., ad esempio, A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 994.

tavia, ha ritenuto chiara la natura temporanea di tale meccanismo⁹⁸, in considerazione non soltanto delle affermazioni contenute nelle conclusioni del Consiglio Ecofin in occasione del quale è stata decisa l'istituzione dello stesso⁹⁹, ma anche dell'art. 9 del regolamento n. 407/2010, ai sensi del quale la Commissione, «trasmette al comitato economico e finanziario e al Consiglio una relazione sull'attuazione del presente regolamento e sulla persistenza delle condizioni eccezionali che ne hanno giustificato l'adozione».

2.4. *L'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità e la revisione del TFUE.*

L'evolvere della crisi ha reso ben presto manifesta l'esigenza di apprestare un meccanismo permanente di assistenza finanziaria, in grado di superare il limite costituito dall'applicazione temporanea del MESF e del FESF. Ad una trasformazione del MESF in strumento di carattere permanente si opponeva, oltre alla menzionata eccezionalità della base giuridica fornita dall'art. 122, par. 2, TFUE, la circostanza che esso fosse applicabile, come visto, a tutti gli Stati membri. Ciò comportava non soltanto la possibilità che questi ultimi potessero esserne potenzialmente beneficiari, ma anche (e soprattutto) il fatto che essi dovessero partecipare, sia pure per il tramite dell'Unione, allo sforzo finanziario necessario per assicurarne il funzionamento. Per questa ragione, l'ipotesi di "stabilizzare" il MESF era avversata, ad esempio, dal Regno Unito, che manifestava la propria contrarietà all'idea che Stati membri non appartenenti all'area euro dovessero contribuire ad un sistema di assistenza destinato prevalentemente agli Stati dell'eurozona¹⁰⁰.

Si è deciso¹⁰¹, quindi, di procedere alla sostituzione del MESF e del

⁹⁸ Cfr., per tutti, J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 973 (e nota 10).

⁹⁹ Nelle quali si legge che esso «will stay in place as long as needed to safeguard financial stability».

¹⁰⁰ Cfr. F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., p. 667.

¹⁰¹ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 (EUCO

FESF con un meccanismo permanente di stabilità della sola eurozona, giungendosi così alla firma del trattato MES (in una prima versione l'11 luglio 2011 e, in seguito, nella versione definitiva) il 2 febbraio 2012, da parte di tutti gli Stati membri dell'area euro¹⁰². Tale trattato è poi entrato in vigore il 27 settembre 2012 – succedendo al MESF ed al FESF¹⁰³, come anticipato – dopo essere stato ratificato da tutti gli Stati firmatari, a seguito, tra l'altro, di un referendum tenutosi in Irlanda il 1° giugno 2012 (con esito favorevole alla ratifica) e di una sentenza del *Bundesverfassungsgericht*¹⁰⁴. Quest'ultimo, in particolare, ha ritenuto il trattato MES

25/1/10, p. 2), ove si è sottolineato «the need for Member States to establish a permanent crisis mechanism to safeguard the financial stability of the euro area as a whole» e si è invitato il Presidente del medesimo Consiglio europeo «to undertake consultations with the members of the European Council on a limited Treaty change required to that effect, not modifying Article 125 TFEU (“no bail-out clause”)». Cfr. inoltre la dichiarazione dell'Eurogruppo del 28 novembre 2010, poi recepita nelle conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010 (EUCIO 30/1/10, All. II “General Features of the Future Mechanism”), nonché le conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 (EUCO 10/1/11, All. II “Term Sheet on the ESM”), ove si è preso atto dell'intenzione di istituire il MES quale organizzazione internazionale. In dottrina, cfr., per tutti, A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 335 ss.

¹⁰² In merito al passaggio dal FESF al MES cfr., ad esempio, L. GOCAJ, S. MEUNIER, *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, cit., spec. p. 247 ss. La continuità tra i due meccanismi è testimoniata, ad esempio, dal fatto che l'amministratore delegato del FESF, Klaus Regling, è divenuto altresì il direttore generale del MES. Cfr. <https://www.esm.europa.eu/management-board/klaus-regling>.

¹⁰³ Si noti che il FESF – la cui durata era stata originariamente fissata in tre anni e, dunque, sino al giugno 2013 –, pur essendo stato sostituito dal MES con riferimento alle attività di concessione di assistenza finanziaria, è rimasto operativo al fine di terminare la gestione delle operazioni di prestito già effettuate. Esso è tuttora attivo; cfr., in proposito, la scheda consultabile sul sito internet del MES, all'indirizzo: <https://www.esm.europa.eu/efsf-overview>. Per un approfondimento in merito alle principali differenze tra il FESF ed il MES, cfr. A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1622 ss.

¹⁰⁴ BVerfG, 2 BvR 1390/12, 12.9.2012 (una traduzione in lingua inglese è disponibile all'indirizzo internet: https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20120912_2bvr139012en.html). In merito a tale sentenza cfr., tra i molti contributi, G. BECK, *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning during the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, in *European Public Law*, 2014,

compatibile con la Costituzione tedesca, purché siano rispettate, in sostanza, due condizioni: l'una concernente i limiti alla partecipazione finanziaria della Germania al MES; l'altra relativa al coinvolgimento del Parlamento tedesco nelle decisioni riguardanti tale meccanismo, al fine di salvaguardare l'autonomia parlamentare nelle decisioni di bilancio ¹⁰⁵.

Parallelamente, si è ritenuto necessario procedere ad una modifica del TFUE, attraverso la procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48, par. 6, TUE, per rendere esplicita la legittimità dell'istituzione del MES ¹⁰⁶. A tal fine, il 25 marzo 2011, il Consiglio europeo ha adottato all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione europea e della BCE, la decisione 2011/199/UE ¹⁰⁷, che ha ag-

p. 539 ss., spec. p. 554 ss.; H. DETERS, *National Constitutional Jurisprudence in a Post-National Europe: The ESM Ruling of the German Federal Constitutional Court and the Disavowal of Conflict*, in *European Law Journal*, 2014, p. 204 ss.

¹⁰⁵ Cfr., in proposito, il par. 211 della sentenza (nella citata traduzione in inglese): «the relevant factor for adherence to the principles of democracy is whether the German Bundestag remains the place in which autonomous decisions on revenue and expenditure are made, including those with regard to international and European liabilities [...]. If essential budget questions relating to revenue and expenditure were decided without the mandatory approval of the German Bundestag, or if supranational legal obligations were created without a corresponding decision by free will of the Bundestag, Parliament would find itself in the role of mere subsequent enforcement and could no longer exercise its overall budgetary responsibility as part of its right to decide on the budget».

¹⁰⁶ Con specifico riguardo all'istituzione del MES (ed alla modifica del TFUE) cfr., *ex multis*, B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, European Policy Analysis (Swedish Institute for European Policy Studies), 2011, disponibile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18338>; J.-V. LOUIS, *The unexpected revision of the Lisbon Treaty and the establishment of a European stability mechanism*, in D. ASHIAGBOR, N. COUNTOURIS, I. LIANOS (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, 2012, p. 285 ss.; G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 461 ss.; S. MICOSI, F. PERICE, *L'Esm e i debiti sovrani dei Paesi dell'Eurozona*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, cit., p. 55 ss.; A. MEYER-HEINE, *Le TFUE et l'assistance financière à un État membre: réflexions liées à la mise en place du MES*, in *Revue de l'Union européenne*, 2014, p. 13 ss.

¹⁰⁷ Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un

giunto all'art. 136 TFUE un terzo paragrafo, ai sensi del quale gli Stati membri dell'area euro «possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme», essendo tuttavia precisato che «[l]a concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

L'art. 2 della decisione in parola fissa le modalità della sua entrata in vigore, che sarebbe avvenuta il 1° gennaio 2013, a condizione che tutti gli Stati membri avessero notificato al segretario generale del Consiglio, entro tale data, l'espletamento delle procedure richieste dalle rispettive norme costituzionali per l'approvazione della decisione stessa; in caso contrario, essa sarebbe entrata in vigore il primo giorno del mese successivo al ricevimento dell'ultima delle predette notifiche. In concreto, si è avverata la seconda ipotesi e la decisione di modifica dell'art. 136 TFUE è entrata in vigore soltanto il 1° maggio 2013, ossia oltre sei mesi dopo la data di entrata in vigore del trattato MES¹⁰⁸.

Il MES è «un'istituzione finanziaria internazionale», come espressamente affermato all'art. 1 del trattato MES, ossia un'organizzazione internazionale istituita dagli Stati membri dell'eurozona¹⁰⁹, con sede a Lussemburgo, e dotata di un proprio apparato istituzionale. Quest'ultimo si compone, segnatamente, di: un *consiglio dei governatori*, il cui presidente è il presidente dell'Eurogruppo, e nel quale siedono i Ministri delle Finanze degli Stati firmatari, nonché, in qualità di osservatori (senza diritto di voto), il commissario europeo per gli affari economici e monetari ed il presidente della BCE; un *consiglio di amministrazione*; e un *direttore generale*.

Ciascuno Stato membro del MES ha sottoscritto una quota del capitale sociale autorizzato, per una dotazione complessiva di 700 miliardi di euro, secondo un modello analogo a quello previsto per la contribuzione

meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in *GUUE*, L 91 del 6 aprile 2011, p. 1.

¹⁰⁸ Ossia, come anticipato, il 27 settembre 2012.

¹⁰⁹ Si noti, peraltro, che l'art. 2 del trattato MES prevede espressamente che l'adesione a tale trattato è aperta agli altri Stati membri «a decorrere dall'entrata in vigore della decisione del Consiglio dell'Unione europea, adottata ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 2, del TFUE, che abolisce la loro deroga di adottare l'euro».

al capitale della BCE¹¹⁰. La ponderazione dei voti in seno al consiglio dei governatori è proporzionale alle quote di capitale sottoscritte dai vari Stati, calcolate sulla base di quelle detenute per il SEBC: i principali contributori sono la Germania (26,94%), la Francia (20,23%) e l'Italia (17,78%)¹¹¹. Ad oggi, hanno ricevuto assistenza finanziaria attraverso il MES cinque Stati membri: Grecia (unico Stato in relazione al quale l'intervento di sostegno è tuttora in corso), Cipro, Portogallo, Irlanda e Spagna¹¹².

I principi fondamentali cui si ispira la gestione delle operazioni di finanziamento da parte del MES sono espressi all'art. 12, par. 1, del trattato MES, ai sensi del quale, «[o]ve indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri», il MES può fornire un sostegno alla stabilità in favore di un proprio membro, sulla base di «condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto», essendo precisato che tali condizioni «possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite».

Le modalità attraverso cui il MES può fornire il suo sostegno, in base alle previsioni del trattato MES, sono cinque, ossia, in estrema sintesi: assistenza finanziaria precauzionale sotto forma di apertura di una linea di credito, nel rispetto di condizioni predefinite (art. 14 del trattato MES); assistenza finanziaria diretta al fine precipuo di ricapitalizzare le istituzioni finanziarie di un membro del MES (art. 15); concessione di prestiti (art. 16); acquisto di titoli di Stato emessi da uno dei membri sul mercato primario (art. 17)¹¹³; ovvero sui mercati secondari (art. 18). Successiva-

¹¹⁰ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 338.

¹¹¹ Cfr. le informazioni reperibili sul sito internet del MES, al seguente indirizzo: https://www.esm.europa.eu/esm-governance#anc_shareholders.

¹¹² Per maggiori dettagli cfr. il sito internet del MES: <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance>; per una panoramica generale delle misure adottate, cfr. altresì Corte dei conti europea, *L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà*, relazione speciale n. 18/2015, cit.

¹¹³ Attività che non è consentita, invece, alla BCE, a causa dell'espresso divieto previsto, in tal senso, dall'art. 123 TFUE. Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 339.

mente, è stata introdotta – tramite una risoluzione del consiglio dei governatori del MES, adottata ai sensi della clausola di abilitazione di cui all'art. 19 del trattato MES – una sesta modalità di intervento, ossia l'intervento per la ricapitalizzazione diretta delle banche, limitato ad un massimo di 60 miliardi di euro¹¹⁴.

La procedura di concessione dell'assistenza finanziaria, prevista dall'art. 13 del trattato MES, mostra il collegamento esistente tra il MES e l'ordinamento dell'Unione europea, per il tramite del ruolo svolto da (alcune delle) istituzioni dell'Unione. In particolare, un membro del MES può presentare una domanda di sostegno al presidente del consiglio dei governatori, il quale assegna alla Commissione europea, di concerto con la BCE, il compito di valutare¹¹⁵: (i) l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri, a meno che la BCE non abbia già presentato un'analisi a tal proposito¹¹⁶; (ii) la sostenibilità del debito pubblico dello Stato in questione¹¹⁷; (iii) le esigenze finanziarie, effettive o potenziali, di quest'ultimo.

La decisione relativa alla concessione di assistenza finanziaria è adottata dal consiglio dei governatori di comune accordo, essendo dunque ri-

¹¹⁴ Cfr. ESM, Board of Governors Resolution No 4 of 8 December 2014, Establishment of the Instrument for the Direct Recapitalization of Institutions (SG/BoG/2014/05/04). Cfr. inoltre ESM, Guideline on Financial Assistance for the Direct Recapitalization of Institutions, 8 December 2014, nonché ESM, Guideline on Financial Assistance for the Recapitalization of Financial Institutions (tali documenti sono disponibili all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/legal-documents#legal-preselect>). Per un approfondimento in merito all'assistenza finanziaria prestata dal MES al fine di ricapitalizzare le istituzioni finanziarie cfr. J. CORTI VARELA, *Direct Recapitalization of Banks and Sovereign Debt: The ESM Direct Recapitalization Instrument and Its Impact on Sovereign Debt*, in L. HINOJOSA-MARTINEZ, J.M. BENEYTO (eds.), *European Banking Union: The New Regime*, Alphen aan den Rijn, 2015, p. 121 ss. In ordine ai rapporti tra tale categoria di operazioni ed il principio di solidarietà tra Stati membri, cfr. A. VITERBO, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of Crisis*, cit., spec. p. 273 ss.

¹¹⁵ Art. 13, par. 1, del trattato MES.

¹¹⁶ A norma dell'art. 18, par. 2, dello stesso trattato MES, concernente in meccanismo di sostegno al mercato secondario.

¹¹⁷ Siffatta valutazione è effettuata, «se opportuno e possibile», insieme al FMI (v. art. 13, par. 1, lett. b), del trattato MES).

chiesta l'unanimità dei membri partecipanti alla votazione, senza che l'astensione di uno o più membri osti all'adozione della decisione stessa¹¹⁸; per alcune categorie particolari di decisioni, peraltro, è previsto il requisito della maggioranza qualificata, a seconda dei casi, dell'80% o dell'85% dei voti espressi¹¹⁹.

Oltre ad affidare significative funzioni alla Commissione e alla BCE, il trattato MES attribuisce alla Corte di giustizia la competenza, ai sensi dell'art. 273 TFUE, a conoscere di qualsiasi controversia connessa all'interpretazione o all'applicazione del medesimo trattato tra gli Stati contraenti o tra questi e il MES (art. 37 del trattato MES)¹²⁰, nessun ruolo è previsto, invece, per il Parlamento europeo¹²¹.

Quest'ultimo, non a caso, con una risoluzione del 23 marzo 2011, aveva espresso forti critiche in merito alla scelta di istituire il MES all'e-

¹¹⁸ Art. 4, par. 3, del trattato MES.

¹¹⁹ Si noti che in tali circostanze è attribuito, di fatto, un potere di veto a Germania e Francia, nel primo caso, nonché a tali due Stati e all'Italia, nel secondo caso, che riguarda le decisioni adottate all'esito della procedura d'urgenza di cui all'art. 4, par. 4, del trattato MES. Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 339 s.; F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., p. 669.

¹²⁰ In proposito cfr., ad esempio, A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1638 ss.; O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 593 ss.; R. BARATTA, *The Role of the ECJ Beyond EU Law*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, cit., p. 353 ss. Cfr. inoltre K. LENAERTS, *EMU and EU's constitutional framework*, cit., spec. p. 757, che nota come la competenza attribuita alla Corte nell'ambito del trattato MES, essendo fondata sull'art. 273 TFUE (e riguardando, quindi, le sole controversie inerenti all'interpretazione ed all'applicazione del predetto trattato, insorte tra gli Stati firmatari o tra questi e il MES), non sia suscettibile di assicurare il medesimo livello di *judicial protection* garantito nel sistema dell'Unione europea.

¹²¹ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 340, i quali rilevano che tale scelta si pone in contrasto non solo con le posizioni critiche manifestate da molti osservatori, ma altresì con le riserve rinvenibili nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*.

sterno dell'ordinamento dell'Unione, ritenendo preferibile una soluzione di carattere "comunitario", da adottare, eventualmente, sulla scorta della c.d. clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE in combinato disposto con gli artt. 133 e 136 TFUE; nella medesima occasione, il Parlamento europeo aveva inoltre posto in evidenza la necessità che fossero rispettati «i principi essenziali del processo decisionale democratico, quali la trasparenza, il controllo parlamentare e la responsabilità democratica»¹²².

Non è questa la sede per approfondire il tema, assai dibattuto, della legittimità democratica delle misure adottate in risposta alla crisi¹²³; certo

¹²² Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2011 sul progetto di Decisione del Consiglio europeo che modifica l'art. 136 TFUE, citata da A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., p. 336.

¹²³ Per un approfondimento in merito a tale questione cfr., tra i numerosi contributi, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, p. 12 ss.; B. DE WITTE, A. HÉRITIER, A.H. TRECHSEL (eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, 2012, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Publications/eBookonTheEuroCrisisandtheStateofEuropeanDemocracy.aspx>; C. FASONE, *The Struggle of the European Parliament to Participate in the New Economic Governance*, EUI Working Paper, RSCAS 2012/45, 2012, consultabile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/23429>; M. POIARES MADURO, B. DE WITTE, M. KUMM (eds.), *The Democratic Governance of the Euro*, cit.; B. CRUM, *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2013, p. 614 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 337 ss.; P. LEINO, J. SALMINEN, *Should the Economic and Monetary Union be Democratic After All? Some Reflections on the Current Crisis*, in *German Law Journal*, 2013, p. 844 ss.; A. MAURER, *From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament*, IAI Working Paper, No. 1311, 2013, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=892>; F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *The democratic legitimacy of european economic governance. Change in the role of Parliament*, in *Revue de l'OFCE / Debates and policies*, 2014, p. 111 ss.; M. STARITA, *Democratic Principles and the Economic Branch of the Economic and Monetary Union*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, cit., p. 3 ss.; F. MARTUCCI, *The Democratic Foundations of the EMU: The European Parliament and the National Parliaments Between Cooperation and Rivalry*, *ivi*, p. 27 ss.; G. PERONI, *The European Central Bank (ECB) and European Democracy: A Technocratic Institution to Rule All European States?*, *ivi*, p. 249 ss. Con specifico riguardo al principio democratico

è che si tratta di una questione assai problematica, che richiederebbe una riflessione ampia da parte delle istituzioni e degli Stati membri, soprattutto in considerazione delle riforme concordate – ma spesso, di fatto, imposte – nel quadro dei *memoranda of understanding* negoziati conformemente al requisito della “rigorosa condizionalità”¹²⁴. Nel paragrafo seguente si intende, piuttosto, svolgere qualche breve riflessione in merito ai rapporti tra i meccanismi di assistenza finanziaria predisposti nel corso della crisi e le regole fondamentali dell’UEM, con particolare riguardo alla c.d. *no bail-out clause*.

2.5. Il dibattito sulla compatibilità dei meccanismi di assistenza finanziaria con la c.d. *no bail-out clause*.

L’istituzione dei vari meccanismi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, ha dato origine ad un dibattito assai vivace, in merito a diversi profili, tra i quali la compatibilità di tali misure con l’art. 125 TFUE¹²⁵. Di seguito, si tenterà di dare conto dei tratti principali del dibattito in questione, rinviando ai paragrafi successivi l’analisi delle affermazioni svolte, a tal proposito, dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*, nonché dall’avvocato generale Kokott nella presa di posizione presentata nella medesima causa, in relazione al Meccanismo europeo di stabilità¹²⁶.

Occorre premettere che, in linea generale, gli strumenti di assistenza finanziaria predisposti a seguito dello scoppio della crisi sono consistiti, e tuttora consistono, soprattutto – anche se non in maniera esclusiva¹²⁷ –

nell’ambito del MES cfr., ad esempio, M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., spec. p. 1789 ss.; J. TOMKIN, *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, in *German Law Journal*, 2013, p. 169 ss.; P. SIMONE, *Respecting the Democratic Principle in ESM Activities Related to the Context of the Economic and Financial Crisis*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, cit., p. 195 ss.

¹²⁴ In merito al quale v. *infra* il par. 6 di questo capitolo.

¹²⁵ In generale, con riguardo a tale previsione, v. *supra* il par. 3 del capitolo III.

¹²⁶ V. in particolare *infra* i parr. 3 e 4 di questo capitolo.

¹²⁷ L’assistenza finanziaria è stata talvolta concessa, ad esempio, mediante operazioni

nella concessione di prestiti e/o di linee di credito, sussistendo dunque un chiaro obbligo, per gli Stati beneficiari, di restituire quanto ricevuto, oltre ai relativi interessi. Proprio con riferimento agli interessi, peraltro, si ravvisa un aspetto centrale dell'assistenza finanziaria, costituito dal fatto che i tassi di interesse applicati a tali operazioni non corrispondono a quelli di mercato, bensì sono sensibilmente inferiori: in siffatto differenziale si sostanzia, frequentemente, il sostegno finanziario¹²⁸. Ciò benché, ad esempio, per quanto riguarda il MES, l'art. 20, par. 1, del trattato MES disponga: «Nel concedere un sostegno alla stabilità, il MES persegue la completa copertura dei costi operativi e di finanziamento *e vi include un margine adeguato*»¹²⁹.

È necessario, poi, operare una distinzione tra gli interventi posti in essere, per così dire, *extra ordinem* e quelli che, invece, sono stati realizzati nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, ossia l'assistenza agli Stati "non euro" ed il MESF. Questi ultimi, come noto, hanno trovato fondamento, rispettivamente, nell'art. 143 TFUE, ai sensi del quale sono state adottate decisioni a vantaggio di taluni Stati membri con deroga, e nell'art. 122, par. 2, TFUE; in ragione di ciò, essi sono stati generalmente ritenuti

di *debt relief*, come avvenuto, nel quadro del *Greek loan facility* e del FESF, nel giugno 2011, nel marzo 2012 e nel novembre 2012: cfr. l'Annual Report 2014 del MES, disponibile all'indirizzo internet www.esm.europa.eu/publications/index.htm, spec. p. 29. Per un approfondimento, cfr., ad esempio, M. IOANNIDIS, *How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, cit., spec. p. 1254 ss.

¹²⁸ In tal senso cfr. D. ADAMSKI, *National power games and structural failures in the European macroeconomic governance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1319 ss., spec. p. 1329 s. Senza voler anticipare le considerazioni svolte *infra* nel testo, si rileva che, ad avviso di alcuni autori, la circostanza che vi sia un differenziale di tal fatta non determina, di per sé, una violazione della *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE, purché siano previsti meccanismi tesi ad assicurare la condizionalità dell'assistenza concessa: cfr., ad esempio, J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 985; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1627.

¹²⁹ Corsivo aggiunto. Si osserva, in ogni caso, che tale margine, pur essendo adeguato, sarà comunque nettamente inferiore a quello che lo Stato membro beneficiario avrebbe potuto ottenere rivolgendosi al mercato: cfr. P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 3 ss., spec. p. 8 s.

compatibili con la *no bail-out clause*, in quanto fondati, appunto, su disposizioni del trattato che ammettono, al verificarsi di circostanze eccezionali, la possibilità che uno Stato membro sia beneficiario di assistenza finanziaria da parte dell'Unione e/o di altri Stati membri. Peraltro, come si è visto, vi è chi ha messo in discussione – in linea di principio, ovvero con riguardo a specifici interventi – la scelta di fare ricorso all'art. 122, par. 2, TFUE quale base giuridica del regolamento istitutivo del MESF, sulla scorta di argomenti diversi e non sempre condivisibili¹³⁰.

Con riguardo ai meccanismi adottati al di fuori dell'ordinamento dell'Unione, invece, le varie posizioni emerse in dottrina possono essere ricondotte, in sostanza, a due punti di vista essenzialmente opposti.

Da un lato, si collocano gli autori che hanno affermato, con maggiore o minore nettezza, la contrarietà di tali meccanismi alla *no bail-out clause*¹³¹, della quale è stata sostenuta un'interpretazione particolarmente ampia, ritenendo che possa rientrare nell'ambito di applicazione della stessa *qualsiasi forma di sostegno finanziario ad uno Stato membro*. Ciò sulla scorta di argomenti di carattere letterale, sistematico e teleologico.

Sotto il primo profilo, sono stati evidenziati sia il carattere impositivo del divieto posto dall'art. 125, par. 1, TFUE – di cui è indice l'utilizzo, nella versione inglese della disposizione, dal verbo «shall not» (cui corrisponde, nella versione italiana, l'uso dell'indicativo: l'Unione «non risponde né si fa carico» e gli Stati membri «non sono responsabili né subentrano») – sia la conferma, ricavabile dal secondo paragrafo della norma, che si tratti per l'appunto di un divieto¹³². In quest'ottica, anche la

¹³⁰ *Amplius*, v. *supra* il par. 2.3 di questo capitolo.

¹³¹ Si tratta, in special modo, ma non solo, di autori riconducibili all'area "germanica" dell'Europa; cfr., ad esempio, M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., spec. p. 1785 ss.; R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. nota 11, e la dottrina (prevalentemente di lingua tedesca) citata da tali Autori, benché tra i contributi richiamati vi siano altresì – anche nella dottrina ascrivibile all'area tedesca – posizioni di segno opposto: cfr., ad esempio, la nota 41 di M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit.

¹³² Essendo attribuita al Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, la facoltà di «precisare le definizioni per l'applicazione dei *divieti* previsti dagli articoli 123 e 124 e dal presente articolo» (corsivo aggiunto). Cfr. R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. p. 775.

previsione di una ben precisa eccezione, relativa all'ipotesi di «garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico», avvalorerebbe la tesi secondo cui l'art. 125 TFUE pone un vero e proprio divieto, da interpretarsi in modo rigoroso¹³³.

Quanto poi alla lettura in chiave sistematica della *no bail-out clause*, si è osservato come un'ampia interpretazione della stessa si ponga in linea con le proibizioni di cui agli artt. 123 e 124 TFUE, concernenti, come noto, la concessione di scoperti di conto o di qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della BCE o delle banche centrali degli Stati membri, e l'adozione di misure volte ad offrire un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie¹³⁴. È stato rilevato, inoltre, che la violazione di tali proibizioni da parte di uno Stato membro può costituire un'infrazione suscettibile di dare origine ad un procedimento ai sensi degli artt. 258-260 TFUE, a differenza di quanto previsto con riguardo all'ipotesi di disavanzi eccessivi dall'art. 126 TFUE, che detta una procedura speciale caratterizzata da una minore severità¹³⁵.

Infine, con riferimento al *telos* della norma in questione, si è ricordato come essa miri – insieme con i citati divieti di cui agli artt. 123 e 124 TFUE, nonché con la procedura sui disavanzi pubblici eccessivi analiticamente disciplinata dall'art. 126 TFUE – a far sì che gli Stati membri concedano prestiti soltanto a condizioni di mercato e, pertanto, consolidino le rispettive finanze pubbliche, conformemente all'obiettivo della stabilità dei prezzi¹³⁶: l'istituzione di meccanismi di assistenza finanziaria si porrebbe in contraddizione con tali obiettivi.

Gli argomenti testé descritti, peraltro, sono stati contestati dagli autori che assumono il differente punto di vista secondo cui l'art. 125, par. 1,

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Cfr. ancora R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. p. 778.

¹³⁵ Cfr., in tal senso, A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 970 s. Si noti, peraltro, che la procedura di cui all'art. 126 TFUE è stata resa maggiormente stringente dagli atti adottati nell'ambito del *Six Pack* e del *Two Pack*, in relazione ai quali v., in sintesi, *supra* il par. 1 di questo capitolo.

¹³⁶ Cfr. M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., spec. p. 1785 s.

TFUE, pur stabilendo indiscutibilmente un divieto, non dovrebbe essere interpretato in modo eccessivamente rigido¹³⁷. In tale prospettiva, per un verso, è vero che i meccanismi di assistenza finanziaria, in quanto adottati dagli Stati membri e/o dall'Unione, potrebbero certamente ricadere nell'ambito di applicazione *ratione personae* del divieto di *bail-out*, non essendo certo sufficiente il ricorso a strumenti di diritto internazionale patrizio per eludere tale proibizione¹³⁸. Per altro verso, occorre tuttavia – secondo gli autori in questione – svolgere riflessioni più approfondite in merito all'applicabilità della stessa *ratione materiae*¹³⁹, giungendosi così ad escludere l'incompatibilità delle misure adottate con la *no bail-out clause*.

Anche questo secondo punto di vista è supportato da argomenti di carattere letterale, sistematico e teleologico.

In primo luogo, si è rilevato che la formulazione dell'art. 125 TFUE non pare ricomprendere *qualsiasi intervento di assistenza finanziaria*, essendo previsto soltanto che l'Unione «non risponde né si fa carico» degli impegni assunti dagli enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di uno Stato membro e che gli Stati membri «non sono responsabili né subentrano» ai medesimi impegni: nelle cate-

¹³⁷ Cfr., *ex multis*, G.L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, cit.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 972 ss.; J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 983 ss.; PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., spec. p. 562 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria vent'anni dopo: crisi e opportunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, fascicolo 3; F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., spec. p. 430; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit.; T. MIDLETON, *Not bailing out... Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis*, cit., spec. p. 428 ss.

¹³⁸ In particolare, benché l'art. 125, par. 1, TFUE faccia riferimento all'Unione ed agli Stati membri, è evidente che possono senz'altro ricadere nel suo ambito di applicazione, sotto il profilo soggettivo, non soltanto gli interventi posti in essere nell'ambito della c.d. *Greek loan facility*, ma altresì il FESF ed il MES, atteso il ruolo centrale svolto dagli Stati membri ai fini dell'istituzione di tali meccanismi.

¹³⁹ Opera questa distinzione, ad esempio, A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1626 ss.

gorie di condotte vietate dalla norma non rientrerebbero né la concessione di prestiti, né l'erogazione di linee di credito¹⁴⁰. La "non assolutezza" della *no bail-out clause* sarebbe inoltre confermata dal raffronto con il testo dell'art. 123 TFUE, il quale, invece, prevede espressamente: «Sono vietati la concessione di scoperti di conto o *qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia*»¹⁴¹.

Gli interventi posti in essere nel corso della crisi, si è detto, non comportano alcun tipo di assunzione di impegni e/o di responsabilità altrui, costituendo semplici *assets*, a differenza delle obbligazioni, che rappresentano vere e proprie *liabilities*¹⁴². Ciò, naturalmente, a condizione che il beneficiario sia tenuto a restituire quanto ricevuto, nonché i relativi interessi, e che le misure in questione abbiano natura temporanea. Non verificandosi alcuna sostituzione del soggetto responsabile per gli impegni assunti, ed essendo rispettate le condizioni appena viste, potrebbe dunque escludersi la violazione dell'art. 125 TFUE, con riguardo ai meccanismi di assistenza finanziaria in parola, anche soltanto sulla scorta di considerazioni legate alla lettera della norma¹⁴³. Su tali aspetti, del resto, ha fatto leva la stessa Commissione europea, con particolare riguardo al MESF, nell'affermare la compatibilità di quest'ultimo con la *no bail-out clause*¹⁴⁴.

Alcuni autori, poi, ritengono addirittura integrati i presupposti per l'applicazione dell'eccezione espressamente prevista dall'art. 125, par. 1,

¹⁴⁰ Cfr. PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., p. 561; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., p. 1627.

¹⁴¹ Corsivo aggiunto.

¹⁴² In tal senso cfr. PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., p. 561, che cita, in proposito, A. NEINHAUS, *Bereit zum Bailout*, in *Finanz und Wirtschaft Zeitung*, 14 aprile 2010.

¹⁴³ *Contra*, ad esempio, R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. p. 777 s.

¹⁴⁴ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, 12 maggio 2010, COM(2010) 250, p. 10. Sul punto, cfr. G.L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, cit.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 983.

TFUE – riguardante «le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico» – atteso che l'azione coordinata degli Stati membri nell'ambito della crisi costituirebbe precisamente un progetto di tal fatta¹⁴⁵.

In secondo luogo, sotto il profilo sistematico, si è osservato come la stessa previsione – all'art. 122, par. 2, TFUE – di ipotesi, sia pure eccezionali, in cui può essere concessa un'assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro in difficoltà, dimostrerebbe che la *no bail-out clause* non può, e non deve, essere interpretata come un ostacolo insormontabile all'istituzione di meccanismi quali quelli adottati nel contesto della crisi. L'art. 122, par. 2, TFUE rappresenta, come si è visto¹⁴⁶, un contraltare dell'art. 125 TFUE, a testimonianza della possibilità di derogare, a determinate condizioni, al divieto di *bail-out*: invero, secondo autorevole dottrina, la proibizione di una corresponsabilità tra Stati membri, nonché tra lo Stato membro in difficoltà e l'Unione, non può escludere automaticamente interventi di assistenza finanziaria¹⁴⁷. Una diversa interpretazione, del resto, priverebbe di qualsiasi significato l'art. 122, par. 2, TFUE.

In terzo luogo, quanto agli argomenti di natura teleologica, diversi autori hanno proposto una lettura dei meccanismi adottati alla luce delle finalità perseguite dall'art. 125 TFUE¹⁴⁸, ossia – lo si ricorderà¹⁴⁹ – l'affermazione del principio dell'autonomia dei bilanci nazionali e della piena ed esclusiva responsabilità di ciascuno Stato membro o altro ente pubblico per il proprio debito; per tale via, la norma mira soprattutto ad

¹⁴⁵ Cfr. F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., spec. p. 430.

¹⁴⁶ V., in argomento, le considerazioni svolte *supra* nel par. 4 del capitolo III.

¹⁴⁷ Cfr., per tutti, J.-V. LOUIS, Guest Editorial: *The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 983, che richiama, sul punto, quanto affermato da U. HÄDE, *Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen des Finanzkrise*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2009, p. 399 ss., spec. p. 402 s.

¹⁴⁸ Cfr., ad esempio, PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., p. 562; M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1328.

¹⁴⁹ *Amplius* v., ancora, *supra* il par. 3 del capitolo III.

evitare che scelte non corrette, sotto il profilo della disciplina di bilancio, diano luogo a fenomeni di *spill-over*, determinando ripercussioni negative sulle economie degli altri Stati membri¹⁵⁰. In quanto «crucial element of the stability within the Union», nonché «essential part of the “budgetary code” of the Union»¹⁵¹, la *no bail-out clause* si pone in linea con l’obiettivo fondamentale, di portata generale, costituito dalla stabilità dei prezzi. Tale obiettivo sarebbe stato indiscutibilmente sconfessato se l’Unione e gli Stati membri avessero lasciato che gli *shock* asimmetrici subiti da taluni Stati nel corso della crisi giungessero sino alle estreme conseguenze. Gli interventi posti in essere, invece, hanno perseguito il comune interesse alla stabilità, in particolare alla stabilità finanziaria dell’area euro¹⁵², al fine di evitare la propagazione degli effetti negativi derivanti dall’eventuale *default* di uno o più Stati membri. In termini ancora più generali, vi è chi ritiene che un temperamento del rigore con cui veniva interpretata la *no bail-out clause* prima della crisi si giustifichi anche soltanto nell’ottica dello stesso obiettivo di istituire «un’unione economica e monetaria la cui moneta è l’euro» (art. 3, par. 4, TUE), poiché l’azione degli Stati membri sarebbe stata diretta a scongiurare, in definitiva, la dissoluzione della moneta unica¹⁵³.

Il divieto posto dall’art. 125 TFUE, dunque, dovrebbe essere inteso non come ostativo di qualsiasi intervento di sostegno, bensì quale limite alle modalità con cui un siffatto intervento può avere luogo¹⁵⁴, non potendo realizzarsi né un’assunzione di responsabilità, né, comunque, un aiuto incondizionato, suscettibile di incrementare il *moral hazard*. A tal proposito, il MES potrebbe apparire maggiormente problematico rispetto alle misure adottate nella prima fase della crisi, in ragione del suo caratte-

¹⁵⁰ Cfr., per tutti, M.L. TUFANO, *Commento all’art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1325.

¹⁵¹ Così J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 977 s.

¹⁵² In proposito, v. *infra* il par. 7 di questo capitolo.

¹⁵³ In tali termini F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., spec. p. 430, ad avviso dei quali un siffatto ragionamento può essere applicato, analogamente, anche al divieto posto dall’art. 123 TFUE.

¹⁵⁴ Cfr., *ex multis*, G.L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, cit.; M.L. TUFANO, *Commento all’art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1328.

re permanente, e non meramente temporaneo¹⁵⁵. Tuttavia, è da notare che, come anticipato, la concessione di assistenza finanziaria, nell'ambito di tale meccanismo, così come degli altri strumenti visti nei paragrafi precedenti, è stata sottoposta ad una *rigorosa condizionalità*, elemento ritenuto essenziale già nel contesto dell'art. 122, par. 2, TFUE – al fine di riconciliare tale norma con la *no bail-out clause*¹⁵⁶ – e consacrato dalla modifica dell'art. 136 TFUE, attraverso la quale il requisito in questione è stato esplicitamente inserito nel testo dei trattati¹⁵⁷. La condizionalità sembra, così, garantire che non venga meno la credibilità del divieto posto dall'art. 125 TFUE¹⁵⁸, soprattutto laddove ad essa si accompagni un rafforzamento delle regole relative alla disciplina di bilancio, ciò che, effettivamente, è avvenuto¹⁵⁹. Inoltre, con particolare riferimento al MES, è previsto che la decisione di accordare il sostegno finanziario sia adottata soltanto all'esito di rigorose valutazioni effettuate dalla Commissione (con il supporto del Fondo monetario internazionale), relative, tra l'altro, alle esigenze finanziarie effettive o potenziali dello Stato membro interessato, alla sostenibilità del suo debito pubblico ed alla sussistenza di un rischio per la stabilità finanziaria, della zona euro nel suo complesso o degli Stati membri¹⁶⁰.

Tale linea interpretativa è condivisibile e risulta confermata, ad esempio, dalla posizione assunta dalle istituzioni dell'Unione. In particolare, pare significativo quanto affermato dalla BCE nel parere reso – ai sensi

¹⁵⁵ M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1328.

¹⁵⁶ Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 985. Nello stesso senso A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1634.

¹⁵⁷ In particolare, come visto, ai sensi del par. 3 dell'art. 136 TFUE, «[l]a concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria», nell'ambito del meccanismo di stabilità che gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire, «sarà soggetta a una *rigorosa condizionalità*» (corsivo aggiunto).

¹⁵⁸ Sottolineano tale aspetto A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 973.

¹⁵⁹ Come visto sinteticamente *supra* nel par. 1 di questo capitolo.

¹⁶⁰ Sottolinea tale aspetto, ad esempio, M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1328 s.

dell'art. 48, par. 6, TUE – in merito al progetto di decisione che modifica l'art. 136 TFUE¹⁶¹. La BCE ha chiarito, innanzitutto, che la sorveglianza macroeconomica rafforzata costituisce «lo strumento opportuno per minimizzare i rischi di crisi legati al debito sovrano di portata e gravità pari a quelli di cui l'Unione europea ha recentemente fatto esperienza»¹⁶²; tuttavia, nella misura in cui il rischio di crisi del debito sovrano rimane rilevante anche nell'ambito di tale sorveglianza, è opportuno istituire un quadro permanente di gestione delle crisi, il quale «dovrebbe essere concepito in maniera tale da minimizzare l'azzardo morale e rafforzare gli incentivi per adeguamenti fiscali e macroeconomici di carattere preventivo»¹⁶³. Successivamente, la BCE ha affermato:

«anche prima della sua entrata in vigore, il testo del nuovo articolo 136, paragrafo 3, del TFUE contribuisce a chiarire la portata dell'articolo 125 del TFUE, confermandola, in tal modo, con riferimento alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo insieme, vale a dire che l'attivazione dell'assistenza finanziaria temporanea è compatibile in linea di prin-

¹⁶¹ Parere della Banca centrale europea, del 17 marzo 2011, sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (CON/2011/24), in *GUUE*, C 140 dell'11 maggio 2011, p. 8. In proposito, cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 62 ss.

¹⁶² Parere della Banca centrale europea, del 17 marzo 2011, cit., punto 1.

¹⁶³ *Ivi*, punto 2. Cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 62 s., ad avviso del quale: «Già da queste prime battute risulta chiaro come secondo la BCE il quadro di base dell'UEM ispirato alla disciplina finanziaria non debba essere modificato. Tuttavia, non essendosi esso solo dimostrato in grado di prevenire rischi derivanti dal debito sovrano degli Stati, risulta necessario prevedere – verrebbe da dire: quale *extrema ratio* e quindi al di fuori degli strumenti di gestione ordinaria dell'UEM – un meccanismo permanente». Si noti, peraltro, che al punto 1 del parere in discorso si legge, tra l'altro, che «la BCE ha richiesto un "salto di qualità" nella governance economica dell'unione economica e monetaria (EMU), che dovrebbe condurre ad un approfondimento dell'unione economica, proporzionato al grado di integrazione economica e di interdipendenza già raggiunti dagli Stati membri la cui moneta è l'euro»; sono poi citati, a tal proposito, una comunicazione ed un parere della stessa BCE, nei quali sono contenute alcune proposte formulate da quest'ultima in relazione al predetto "salto di qualità".

cipio con l'articolo 125 del TFUE, purché sia indispensabile ai fini di tale salvaguardia e sia soggetta a condizioni rigorose»¹⁶⁴.

È espressamente precisato, inoltre, che la modifica dell'art. 136 TFUE non determina un'estensione delle competenze dell'Unione¹⁶⁵.

La posizione assunta dalla BCE – che riprende, in parte, considerazioni già svolte dalla Commissione europea¹⁶⁶ – sembra diretta, in primo luogo, ad affermare la tesi secondo cui il nuovo par. 3 dell'art. 136 TFUE non farebbe altro che «orientare teleologicamente (rispetto ai fini di tutto il sistema) l'interpretazione dell'art. 125»¹⁶⁷, chiarendo quindi, con una conferma esplicita, ma non essenziale, la reale portata della *no bail-out clause*¹⁶⁸; in secondo luogo, e correlativamente, si intende supportare la legittimità dei meccanismi temporanei già adottati¹⁶⁹.

Coerentemente con l'impostazione appena vista, pare condivisibile l'opinione secondo cui il fatto che la condizionalità si sostanzi nell'adozione e nel rispetto di misure intese a risanare le finanze pubbliche, mirando a ristabilire la disciplina di bilancio, dimostra come l'assistenza finanziaria concessa nel corso della crisi persegua – invece che tradire – gli

¹⁶⁴ Parere della Banca centrale europea, del 17 marzo 2011, cit., punto 5.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Cfr. il parere della Commissione, del 15 febbraio 2011, sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, COM(2011) 70 def, spec. punto 6: «Questo nuovo paragrafo, che figurerà tra le disposizioni del TFUE applicabili specificamente agli Stati membri la cui moneta è l'euro, conferma che il quadro giuridico dell'Unione non osta all'istituzione, da parte degli Stati membri la cui moneta è l'euro, di un meccanismo di stabilità permanente che consenta di fornire l'assistenza finanziaria necessaria». R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 64, nota come né il parere della Commissione, né quello della BCE contengano riferimenti al principio di solidarietà tra Stati membri.

¹⁶⁷ Così R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., p. 63.

¹⁶⁸ Una portata, quindi, individuabile già prima della modifica dell'art. 136 TFUE e, di conseguenza, anche indipendentemente da essa.

¹⁶⁹ R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., p. 63.

obiettivi e lo spirito della *no bail-out clause*¹⁷⁰.

Del resto, come è stato correttamente osservato, ritenere che la regola di cui all'art. 125 TFUE non possa trovare eccezioni trasformerebbe tale previsione «from a precautionary and moral hazard avoidance measure (which may not have served its purpose) into an insurmountable (even if merely conventional) obstacle to combating an acute, systemic crisis [...]»¹⁷¹.

In questa prospettiva, si ritiene convincente la tesi secondo cui l'art. 125 TFUE sarebbe stato volutamente redatto in termini non eccessivamente stringenti – con una formulazione ispirata a quella che è stata definita una «constructive ambiguity»¹⁷² – al fine di consentire un bilanciamento con obiettivi diversi dalle finalità perseguite dalla *no bail-out clause*, tra i quali, in particolare, quello costituito dalla solidarietà tra Stati membri, espressamente previsto, come noto, tra gli obiettivi dell'Unione di cui all'art. 3 TUE¹⁷³.

3. La sentenza Pringle della Corte di giustizia.

Alcuni dei problemi interpretativi illustrati nei paragrafi precedenti sono stati affrontati, ed in buona parte chiariti, nell'ambito del celebre

¹⁷⁰ Cfr., ad esempio, O. CLERC, P. KAUFFMANN, *Vers une nouvelle gouvernance macroéconomique dans la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2011, p. 589 ss., spec. p. 596; T. MIDDLETON, *Not bailing out... Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis*, cit., spec. p. 421 ss.; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1627.

¹⁷¹ Così PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., p. 564 s., che aggiunge: «It cannot have been the intention of the authors of the Treaties to condemn Member States to default in the name of a precaution that has not produced the effects expected of it at the time of benign market conditions and which, a fortiori, is even less likely to do so at a time of unprecedented financial crisis».

¹⁷² Cfr. ancora PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., p. 562, che richiama, in proposito, C.W. HERMANN, *Griechische Tragödie: der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone*, in *Europäische Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2010, p. 413 ss., spec. p. 415.

¹⁷³ Sul punto, v. *supra* il par. 1.2 del capitolo II.

caso *Pringle*¹⁷⁴, dalla Corte di giustizia nella sentenza resa su rinvio pregiudiziale proposto dalla Supreme Court irlandese (nonché dall'avvocato generale Kokott nella presa di posizione¹⁷⁵ adottata nella medesima causa).

¹⁷⁴ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756. Tra i molti contributi dedicati a tale sentenza cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de Justice, le MES et le mythe du déclin de la communauté de droit*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 733 ss.; S. ADAM, F.J. MENA PARRAS, *The European Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union's Constitutionalism: Comment on Pringle*, in *European Law Review*, 2013, p. 848 ss.; G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice and the Euro Crisis – The Flexibility of the Court's Cumulative Approach and the Pringle Case*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 635 ss.; V. BORGER, *The ESM and the European Court's predicament in Pringle*, in *German Law Journal*, 2013, p. 113 ss.; E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 148 ss.; L. COUTRON, *Approche contentieuse du traité instituant le mécanisme européen de stabilité ou l'arrêt Pringle vu par le petit bout de la lorgnette!*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 311 ss.; P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, cit.; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 805 ss.; E. GAMBARO, F. MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 545 ss.; C. KOEDOODER, *The Pringle Judgment: Economic and/or Monetary Union?*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 111 ss.; G. LO SCHIAVO, *The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case*, 2013, disponibile all'indirizzo internet: https://www.col-europe.eu/system/files_force/research-paper/researchpaper_9_2013_loschiavo.pdf; F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire: du droit avant toute chose, du droit pour seule chose. Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, Pringle*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 239 ss.; PIER. MENGOZZI, *Il trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 129 ss.; P.-A. VAN MALLEGHEM, *Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution*, in *German Law Journal*, 2013, p. 141 ss.; E. DE LHONEUX, C.A. VASSILOPOULOS, *The European Stability Mechanism before the Court of Justice of the European Union: comments on the Pringle case*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London, 2014. Cfr. inoltre le considerazioni svolte in merito a tale sentenza, nell'ambito di indagini di più ampio respiro, ad esempio, da R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 64 ss. e da F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, cit., spec. p. 733 ss.

¹⁷⁵ Su cui v. *infra* il par. 4 di questo capitolo. È appena il caso di rilevare che la dizione “presa di posizione” è dovuta al fatto che la causa *Pringle* (come si vedrà *infra*) è

Il caso *Pringle* ha ricevuto – comprensibilmente – grande attenzione da parte della dottrina e dei commentatori in generale. È dunque possibile, in questa sede, soffermarsi soltanto sugli aspetti della decisione della Corte di giustizia maggiormente rilevanti ai fini del presente lavoro, con particolare riferimento alla validità della decisione 2011/199/UE di modifica dell'art. 136 TFUE e, soprattutto, alla compatibilità del MES con il diritto dell'Unione, in specie con l'art. 125 TFUE. Nei paragrafi seguenti, saranno esaminati alcuni profili ulteriori, che paiono meritevoli di un breve approfondimento.

La causa trae origine dal ricorso promosso dal sig. Pringle, parlamentare irlandese, dinanzi alla High Court (Irlanda), allo scopo di sentire accertare l'inammissibilità e l'illegittimità della revisione dell'art. 136 TFUE prevista dalla decisione 2011/199, nonché di inibire al governo irlandese di ratificare, autorizzare o adottare il trattato MES¹⁷⁶. La High Court rigettava integralmente il ricorso, con decisione che veniva impugnata dal sig. Pringle dinanzi alla Supreme Court (Irlanda), la quale riteneva opportuno rivolgere alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali, concernenti, in sintesi: (i) la validità della decisione 2011/199 del Consiglio europeo; (ii) la compatibilità del trattato MES, in sostanza, con un'ampia serie di disposizioni dei trattati dell'Unione europea, con alcuni principi generali del diritto dell'Unione e con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; (iii) la "pregiudizialità", o meno, dell'entrata in vigore della predetta decisione rispetto alla facoltà, per uno Stato membro, di concludere e ratificare un accordo internazionale come il trattato MES.

stata sottoposta al procedimento pregiudiziale accelerato, di cui all'art. 23 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea ed agli attuali artt. 105 e 106 del regolamento di procedura della Corte di giustizia: per diversi anni, la dizione in questione è stata utilizzata, nella prassi, al fine di distinguere la posizione presa dall'avvocato generale nell'ambito di tale procedimento (come pure nell'ambito del procedimento pregiudiziale d'urgenza e del procedimento relativo alle domande di parere *ex art.* 218, par. 11, TFUE), in ragione del fatto che l'avvocato generale è formalmente solo «sentito» dalla Corte. A partire dal 2016, peraltro, tale prassi è stata mutata, sì che oggi la Corte utilizza il termine «conclusioni» anche con riferimento alle posizioni adottate dall'avvocato generale nei predetti procedimenti.

¹⁷⁶ Cfr. la presa di posizione dell'avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:675, par. 10.

Sotto il profilo procedurale, la Supreme Court chiedeva alla Corte di giustizia di sottoporre la causa al procedimento pregiudiziale accelerato, ai sensi dell'art. 23 *bis* dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dell'art. 105, par. 1, del regolamento di procedura della Corte, in considerazione dell'urgenza con cui l'Irlanda avrebbe dovuto provvedere alla ratifica del trattato MES – avuto riguardo soprattutto agli Stati firmatari che necessitavano di assistenza finanziaria – nonché dei problemi legati alla sussistenza di dubbi sulla validità della decisione 2011/199; tale richiesta veniva accolta dalla Corte di giustizia con ordinanza del 4 ottobre 2012¹⁷⁷. A testimonianza della sensibilità e dell'importanza delle questioni oggetto del caso *Pringle*, la Corte attribuiva la causa alla seduta plenaria, ossia alla formazione giudicante più ampia possibile, circostanza assai rara nella prassi¹⁷⁸.

Nella sentenza resa il 27 novembre 2012, la Corte ha respinto le censure di invalidità della decisione 2011/199, statuendo, inoltre, che il diritto degli Stati membri di concludere e ratificare il trattato MES non è subordinato all'entrata in vigore di quest'ultima e che le disposizioni ed i principi del diritto dell'Unione richiamati dal giudice del rinvio devono essere interpretati nel senso che non ostano alla conclusione, tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro, di un accordo internazionale come il trattato MES.

Quanto alla prima questione pregiudiziale, la Corte di giustizia – dopo essersi dichiarata competente ad esaminare la validità della decisione di modifica dell'art. 136 TFUE ed avere respinto gli argomenti tesi a far

¹⁷⁷ Corte giust., ord. del presidente del 4 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:620. Cfr. S. ADAM, F.J. MENA PARRAS, *The European Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union's Constitutionalism*, cit., spec. p. 851; F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire*, cit., spec. p. 242.

¹⁷⁸ Ai sensi dell'art. 16, comma 5, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, oltre che nei casi previsti dal comma precedente del medesimo articolo, la Corte può decidere, sentito l'avvocato generale, di rinviare la causa alla seduta plenaria «ove reputi che un giudizio pendente dinanzi ad essa rivesta un'importanza eccezionale». In proposito cfr. S. JUND, *Commento all'art. 16 dello Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 69 ss.

valere l'irricevibilità della questione pregiudiziale sulla scorta della giurisprudenza *TWD*¹⁷⁹ – verifica, in primo luogo, il rispetto della condizione posta dall'art. 48, par. 6, TUE, secondo cui la procedura di revisione semplificata può riguardare soltanto disposizioni della parte terza del TFUE. La risposta della Corte è positiva, sulla scorta della constatazione che la decisione 2011/199 non incide né sulla competenza esclusiva riconosciuta all'Unione nel settore della politica monetaria, né sulla competenza relativa al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri¹⁸⁰. In tale contesto, la Corte rileva, tra l'altro, che l'art. 122, par. 2, TFUE non costituisce una base giuridica adeguata per l'istituzione di un meccanismo quale il MES, in ragione sia del carattere permanente di quest'ultimo, sia dell'obiettivo da esso perseguito, ossia la stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso¹⁸¹. Tale disposizione, afferma la Corte, «conferisce all'Unione la competenza a concedere un'assistenza finanziaria *puntuale* ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà [...]»¹⁸²; è dunque confermata l'interpretazione secondo cui le disposizioni del diritto primario non forniscono una base giuridica per adottare, nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, un meccanismo permanente di assistenza finanziaria agli Stati come il MES¹⁸³.

¹⁷⁹ Corte giust., 9 marzo 1994, causa C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf*, ECLI:EU:C:1994:90. Cfr. Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punti 30-44.

¹⁸⁰ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punti 46-70. Per alcune osservazioni critiche in merito a tale passaggio della sentenza cfr., ad esempio, F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, cit., spec. p. 733 ss. Come è noto, la Corte di giustizia si è nuovamente pronunciata sulla distinzione tra politica economica e politica monetaria nella sentenza del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, cit.

¹⁸¹ *Ivi*, punto 65. Per una riflessione in argomento cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 70 ss.

¹⁸² Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 65 (corsivo aggiunto).

¹⁸³ Per una critica al citato passaggio della sentenza cfr., ad esempio, F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire*, cit., spec. p. 251 s., ad avviso del quale nessun elemento dell'art. 122, par. 2, TFUE consentirebbe di ritenere necessario il carattere *puntuale* dell'assistenza finanziaria fornita ai sensi di tale disposizione. Lo stesso A. ritiene, inoltre, che la Corte di giustizia ammetta implicitamente, per

In secondo luogo, la Corte si sofferma, con riguardo al caso di specie, sul rispetto della seconda condizione posta dall'art. 48, par. 6, TUE, in particolare dal terzo comma di tale disposizione, ai sensi del quale la revisione semplificata non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati¹⁸⁴. Anche tale condizione, secondo la Corte, è stata soddisfatta dalla decisione 2011/199, atteso che il par. 3 dell'art. 136 TFUE non fa altro che confermare l'esistenza di una competenza in capo agli Stati membri per istituire un meccanismo di stabilità; inoltre, imponendo che l'erogazione di qualsiasi assistenza finanziaria nell'ambito di quest'ultimo sia subordinata ad una rigorosa condizionalità, la norma citata mira a garantire che tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione¹⁸⁵. Né è attribuita alcuna nuova competenza all'Unione stessa, poiché l'art. 136, par. 3, TFUE non dà origine ad una base giuridica «che consenta all'Unione di avviare un'azione che non era possibile prima dell'entrata in vigore della modifica del Trattato FUE»¹⁸⁶.

Con riguardo poi alla seconda questione pregiudiziale, la Corte prende in esame, come anticipato, un'ampia gamma di disposizioni e di principi generali del diritto dell'Unione, al fine di vagliare la compatibilità del MES con tali parametri. In questa sede, oltre a richiamare sinteticamente

tale via, l'invalidità del regolamento n. 407/2010 istitutivo del MESF (adottato – come visto *supra*, nel par. 2.3 di questo capitolo – proprio sulla base dell'art. 122, par. 2, TFUE), atteso che nessuna disposizione di tale regolamento attribuisce natura puntuale all'assistenza finanziaria erogata dal MESF: la limitazione temporale della stessa, infatti, non è prevista dal regolamento in questione, bensì dallo statuto del FESF, istituito parallelamente al MESF. In un'ottica parzialmente diversa R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 71 s., ad avviso del quale «dichiarando non necessario l'emendamento al TFUE per l'istituzione dell'ESM, sembrerebbe proprio che la Corte abbia salvato ogni precedente azione che rispettasse le medesime condizioni stabilite per il meccanismo permanente. Il rispetto di quelle condizioni, in riferimento ai pacchetti di aiuto finanziario effettivamente concessi prima dell'ESM sembrerebbe in effetti dimostrabile, non essendoci stato subentro dell'UE o di altri Stati membri nelle responsabilità finanziarie degli Stati destinatari degli aiuti, essendosi applicata una rigorosa condizionalità e potendosi affermare che il diritto UE sia stato rispettato», almeno in linea generale (*ivi*, p. 72).

¹⁸⁴ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punti 71-76.

¹⁸⁵ *Ivi*, punto 72.

¹⁸⁶ *Ivi*, punto 73.

quanto affermato dalla Corte con riguardo all'art. 122 TFUE, si concentrerà l'attenzione sull'art. 125 TFUE, disposizione la cui interpretazione, come è stato osservato, «constitue le cœur de l'arrêt *Pringle*»¹⁸⁷.

In merito all'art. 122 TFUE, già menzionato nell'ambito della prima questione pregiudiziale, la Corte ricorda come esso abbia ad oggetto esclusivamente un'assistenza finanziaria concessa dall'Unione, e non dagli Stati membri¹⁸⁸; dunque, l'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES non incide sull'esercizio, da parte dell'Unione, della competenza attribuitale da tale disposizione¹⁸⁹. Quest'ultima, peraltro, non limita affatto alla sola Unione europea la competenza a concedere assistenza finanziaria ad uno Stato membro in difficoltà¹⁹⁰, sì che gli Stati membri restano liberi di istituire un meccanismo quale il MES, a condizione – precisa la Corte – che tale meccanismo, nel suo concreto funzionamento, rispetti il diritto dell'Unione¹⁹¹.

Quanto all'art. 125 TFUE, la Corte sviluppa un ragionamento assai articolato, giungendo ad affermare la compatibilità del trattato MES con tale disposizione, subordinatamente, però, al rispetto di determinate condizioni¹⁹².

In via preliminare, quasi a voler fugare immediatamente qualsiasi dubbio sul punto, la Corte rileva che risulta dalla lettera dell'art. 125 TFUE «che tale articolo non è diretto a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro»¹⁹³. Tale interpretazione è confermata, secondo la Corte, da una

¹⁸⁷ Così D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise*, cit., p. 741.

¹⁸⁸ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 118.

¹⁸⁹ *Ivi*, punto 119.

¹⁹⁰ *Ivi*, punto 120.

¹⁹¹ *Ivi*, punto 121, dove la Corte specifica che devono essere rispettate, in particolare, «le misure adottate dall'Unione nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri»; nella specie, ciò è assicurato dall'art. 13, par. 3, secondo comma, e 4, del trattato MES.

¹⁹² Cfr. D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise*, cit., spec. p. 743, che efficacemente definiscono la risposta data dalla Corte a questa parte del secondo quesito pregiudiziale come «une approbation sous condition, [...] un “oui, mais”».

¹⁹³ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 130.

lettura della *no bail-out clause* alla luce di altre due norme del TFUE: l'art. 122 e l'art. 123 TFUE.

Da un lato, la Corte afferma che se l'art. 125 TFUE proibisse qualsiasi assistenza finanziaria, tanto da parte dell'Unione, quanto da parte degli Stati membri, ad un altro Stato membro, allora l'art. 122 TFUE avrebbe dovuto precisare espressamente che esso costituisce una deroga all'art. 125 TFUE¹⁹⁴. Tale argomento, peraltro, non pare del tutto convincente, non essendo rinvenibile alcuna regola secondo cui sarebbe necessario che una deroga sia espressamente qualificata come tale¹⁹⁵.

Dall'altro lato, la Corte osserva che la formulazione dell'art. 123 TFUE¹⁹⁶ – come già rilevato in dottrina¹⁹⁷ – è maggiormente rigorosa rispetto a quella della *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE, a conferma del fatto che quest'ultima non è diretta a vietare qualsiasi assistenza finanziaria a vantaggio di uno Stato membro¹⁹⁸.

Esaminati gli argomenti di carattere letterale e sistematico, la Corte passa ad analizzare l'art. 125 TFUE sotto il profilo teleologico, riprendendo diverse considerazioni svolte dall'avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione¹⁹⁹, al fine di determinare le forme di assistenza finanziaria compatibili con tale norma.

Il ragionamento della Corte muove da una lettura dell'art. 125 TFUE alla luce dei lavori preparatori del trattato di Maastricht (che, come visto, introdusse nel TCE l'art. 104 B, poi divenuto art. 103 TCE²⁰⁰), dai quali emerge²⁰¹ che la *no bail-out clause* è diretta a «garantire che gli Stati

¹⁹⁴ *Ivi*, punto 131.

¹⁹⁵ In tale prospettiva, tra gli altri, cfr. D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise*, cit., spec. p. 745; G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice and the Euro Crisis*, cit., spec. p. 645.

¹⁹⁶ Ai sensi del quale, lo si ricorda, per quanto qui di interesse, «[s]ono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia [...]» (corsi-vo aggiunto).

¹⁹⁷ In proposito, v. *supra* il par. 2.5 di questo capitolo.

¹⁹⁸ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 132.

¹⁹⁹ Su cui si tornerà *infra*.

²⁰⁰ In proposito, v. *supra* il par. 3 del capitolo III.

²⁰¹ La Corte cita, sul punto, le pp. 22 e 52 del progetto di Trattato recante revisione

membri rispettino una politica di bilancio virtuosa», facendo sì che essi «restino soggetti alla logica del mercato»²⁰² quando contraggono debiti²⁰³. Per tale via, gli Stati membri sono indotti a mantenere una disciplina di bilancio, ciò che «contribuisce a livello dell'Unione alla realizzazione di un obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria»²⁰⁴.

È interessante notare che la sentenza *Pringle* costituisce il primo caso²⁰⁵ in cui la Corte di giustizia ha fatto uso dei lavori preparatori dei trattati costitutivi a fini ermeneutici²⁰⁶, inaugurando un approccio poi ripreso, ad esempio, nella sentenza *Inuit*²⁰⁷.

del Trattato che istituisce la Comunità economica europea ai fini dell'attuazione di una Unione economica e monetaria, in *Bollettino delle Comunità europee*, Supplemento 2/91.

²⁰² Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 135.

²⁰³ Per una critica all'impostazione fatta propria dalla Corte a tale riguardo, cfr. H. SCHEPEL, *The Bank, the Bond, and the Bail-out: On the Legal Construction of Market Discipline in the Eurozone*, in *Journal of Law and Society*, 2017, p. 79 ss.

²⁰⁴ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 135.

²⁰⁵ Cfr. J. ZILLER, *L'inquadramento giuridico della governance e degli strumenti d'azione dell'Unione economica e monetaria*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea*, cit., p. 13 ss., spec. p. 22. In una precedente pronuncia, a ben vedere, la Corte aveva preso in considerazione i lavori preparatori del trattato CEEA, escludendone, tuttavia, la rilevanza nel caso di specie: cfr. Corte giust., 12 aprile 2005, causa C-61/03, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2005:210, spec. punto 29; cfr. altresì le conclusioni presentate in tale causa dall'avvocato generale Geelhoed il 2 dicembre 2004, ECLI:EU:C:2004:765, spec. par. 80 ss.

²⁰⁶ L'approccio ermeneutico all'art. 125 TFUE sulla base dei lavori preparatori del trattato di Maastricht era stato proposto dall'avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione (cfr. i parr. 127-130 di quest'ultima): in particolare, l'avvocato generale afferma che essi possono fungere da strumenti d'interpretazione integrativi, al fine di comprendere l'obiettivo perseguito dall'art. 125 TFUE. Sulla rilevanza dei lavori preparatori nella giurisprudenza della Corte di giustizia cfr., ad esempio, L. NAVEL, *Les travaux préparatoires dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Revue du droit public*, 2016, p. 1547 ss.

²⁰⁷ Nella quale la Corte ha preso in esame i lavori preparatori dell'art. III-365, par. 4, del trattato-Costituzione, poi divenuto art. 263, quarto comma, TFUE: cfr. Corte giust., 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:625, spec. punto 70. Anche in tal caso, peraltro, l'approccio in-

Anche sulla scorta di tale approccio, la Corte afferma che l'assistenza finanziaria vietata dall'art. 125 TFUE è esclusivamente quella «che avrebbe l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa»²⁰⁸, e non, invece, quella concessa ad uno Stato membro «che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa»²⁰⁹. La Corte cita, inoltre, il parere della BCE sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 TFUE²¹⁰, da cui si evince che l'attivazione di un'assistenza finanziaria ai sensi di un meccanismo quale il MES è compatibile con l'art. 125 TFUE «solo qualora essa risulti indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e sia soggetta a condizioni rigorose»²¹¹.

Se, dunque, in linea generale è ammessa la possibilità che venga erogata un'assistenza finanziaria in favore di uno Stato membro in difficoltà, tale assistenza deve tuttavia, per non ricadere nell'ambito della *no bail-out clause*, rispettare tre condizioni cumulative²¹²: (i) lo Stato membro bene-

interpretativo fondato sui lavori preparatori era stato suggerito dall'avvocato generale Kokott nelle conclusioni presentate il 17 gennaio 2013 (causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:21); in proposito, al paragrafo 32, l'avvocato generale ha osservato: «Certo, finora la genesi in particolare non ha svolto alcun ruolo nell'interpretazione del diritto primario perché gran parte dei *travaux préparatoires* dei Trattati istitutivi non era disponibile. Quest'ambito è stato però radicalmente trasformato dalla prassi di insediare convenzioni incaricate di preparare le modifiche ai Trattati e da quella di rendere pubblici i mandati delle conferenze intergovernative. La maggiore trasparenza nella fase che precede le modifiche ai Trattati apre nuove possibilità per la loro interpretazione. Queste non dovrebbero restare inutilizzate come strumento integrativo allorché, come in questo caso, il significato di una norma continui a essere oscuro dopo che se ne siano considerati la lettera, il contesto e la finalità perseguita».

²⁰⁸ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 136.

²⁰⁹ *Ivi*, punto 137.

²¹⁰ Parere della Banca centrale europea, del 17 marzo 2011, cit., spec. punto 5 (su cui v. *supra* il par. 2.5 di questo capitolo).

²¹¹ Cfr. Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 136.

²¹² Cfr. D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise*, cit., spec. p. 746 ss. In una prospettiva leggermente diversa F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la*

ficiario deve restare responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori; (ii) le condizioni cui è sottoposta l'assistenza concessa devono spingere tale Stato all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa; (iii) l'assistenza in questione deve essere indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso.

La Corte passa quindi a valutare se il trattato MES rispetti, o meno, tali condizioni. Quanto alla prima condizione, la Corte prende in esame le disposizioni di quest'ultimo che disciplinano i dispositivi di sostegno alla stabilità ai quali può fare ricorso il MES. In primo luogo, la concessione di assistenza finanziaria sotto forma di *linea di credito* (art. 14 del trattato MES) ovvero sotto forma di *prestiti* (artt. 15 e 16 dello stesso trattato) non comporta che il MES si faccia carico del debito dello Stato beneficiario, il quale, al contrario, resta responsabile dei propri impegni, ed anzi assume un nuovo debito nei confronti del MES²¹³. Un ragionamento analogo può essere fatto, in secondo luogo, con riferimento al *meccanismo di sostegno al mercato primario* (art. 17 del trattato MES), atteso che l'acquisto da parte del MES di titoli emessi da uno dei suoi membri sul mercato primario «è equiparabile alla concessione di un prestito»²¹⁴. Infine, rispetta la condizione in parola anche il *meccanismo di sostegno al mercato secondario* (art. 18 del trattato MES): il fatto che il MES, acquistando titoli emessi da un suo membro su tale mercato, paghi un prezzo al titolare dei titoli in questione – creditore del membro del MES emittente – «non significa che il MES rilevi il debito di tale membro del MES nei confronti di detto creditore»²¹⁵.

politique économique et monétaire, cit., spec. p. 260, che ravvisa soltanto le prime due condizioni indicate *infra* nel testo.

²¹³ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 139, dove la Corte ricorda, altresì, che «conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, del trattato MES, qualsiasi assistenza finanziaria concessa sul fondamento degli articoli 14-16 di quest'ultimo deve essere rimborsata al MES dallo Stato membro beneficiario e che, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, di detto trattato, l'importo da rimborsare è maggiorato con un margine adeguato».

²¹⁴ *Ivi*, punto 140.

²¹⁵ *Ivi*, punto 141; la Corte aggiunge, in proposito, che «il prezzo citato può differire sensibilmente dal valore dei crediti contenuti in siffatti titoli, poiché esso dipende dalla legge della domanda e dell'offerta sul mercato secondario dei titoli emessi dal membro del MES in questione». Per alcune osservazioni critiche in merito a tale passaggio della

Successivamente, con riferimento alla seconda ed alla terza condizione, la Corte osserva che il trattato MES prevede, in particolare agli artt. 3 e 12, par. 1, per un verso, che un sostegno alla stabilità possa essere accordato esclusivamente ai membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, non essendo sufficiente una mera difficoltà a trovare un finanziamento sul mercato, e solo qualora un sostegno di tal fatta sia indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'area euro nel suo complesso; per altro verso, la concessione dell'assistenza finanziaria deve essere subordinata, ai sensi delle citate disposizioni, «a condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto»²¹⁶.

Infine, la Corte esclude la fondatezza dell'argomento, fatto valere dal sig. Pringle nel procedimento principale, secondo cui il meccanismo previsto dall'art. 25, par. 2, del trattato MES²¹⁷, con riferimento alla copertura delle perdite, comporterebbe che i membri del MES garantiscano il debito del membro inadempiente²¹⁸. A tale riguardo, è sufficiente rilevare che, nell'ipotesi considerata dalla predetta disposizione, lo Stato membro in questione resta obbligato a versare la propria parte di capitale e, dunque, gli altri membri non si rendono garanti del suo debito²¹⁹.

Per tutte le ragioni illustrate, la Corte conclude, sul punto, che l'art. 125 TFUE non osta alla conclusione, né alla ratifica, da parte degli Stati

sentenza cfr. H. SCHEPEL, *The Bank, the Bond, and the Bail-out: On the Legal Construction of Market Discipline in the Eurozone*, cit., spec. p. 86 ss.

²¹⁶ *Ivi*, punto 142.

²¹⁷ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 145.

²¹⁸ L'art. 25, par. 2, del trattato MES, in particolare, prevede: «Se un membro del MES non procede al pagamento da esso dovuto nell'ambito di una richiesta di capitale effettuato ai sensi dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, una nuova richiesta di capitale, incrementato, è indirizzata a tutti i membri del MES al fine di garantire che il MES riceva l'importo totale del capitale versato necessario. Il consiglio dei governatori assume opportuni provvedimenti tesi a garantire che il membro del MES interessato saldi il proprio debito nei confronti del MES entro un termine ragionevole. Il consiglio dei governatori è autorizzato a richiedere il pagamento di interessi di mora sull'importo dovuto».

²¹⁹ Per alcune riflessioni in argomento cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 68 s.

la cui moneta è l'euro, di un accordo come il trattato MES. Lo stesso vale, secondo i giudici di Lussemburgo, per tutte le altre norme e per i principi rispetto ai quali la Supreme Court irlandese aveva sollevato dubbi di compatibilità nell'ambito del secondo quesito pregiudiziale²²⁰.

Pochissimi cenni sono dedicati, conclusivamente, al tema oggetto della terza questione pregiudiziale, con cui era stato chiesto alla Corte di giustizia se gli Stati membri potessero concludere e ratificare il trattato MES prima dell'entrata in vigore della decisione 2011/199, ciò che, come visto²²¹, si è effettivamente verificato. In proposito, la Corte si limita a richiamare i punti della sentenza²²² nei quali si è (già) affermato che la modifica dell'art. 136 TFUE non fa altro che confermare l'esistenza di una competenza in capo agli Stati membri, senza attribuire loro, quindi, alcuna nuova competenza; in ragione di ciò, «il diritto di uno Stato membro di concludere e di ratificare il trattato MES non è subordinato all'entrata in vigore della decisione 2011/199»²²³.

Le soluzioni interpretative accolte dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* sono state oggetto di valutazioni divergenti: se è innegabile la portata storica di tale pronuncia con riguardo al settore della *governance* economica europea, non altrettanto unanime è il giudizio circa la fondatezza, e la solidità, degli argomenti giuridici posti alla base della decisione della Corte di giustizia. In particolare, all'opinione favorevole, secondo cui la sentenza è complessivamente motivata in modo coerente²²⁴, con-

²²⁰ Si tratta, complessivamente, degli artt. 4, par. 3, TUE, 13 TUE, 2, par. 3, TFUE, 3, parr. 1, lett. c), e 2, TFUE, da 119 a 123 TFUE e da 125 a 127 TFUE, nonché del principio generale di tutela giurisdizionale effettiva. La seconda questione pregiudiziale è, invece, dichiarata irricevibile dalla Corte di giustizia nella parte in cui verte sull'interpretazione degli artt. 2 e 3 TUE nonché del principio generale di certezza del diritto, aspetti sui quali, pertanto, non è necessario che la Corte si soffermi nel merito. Cfr. Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punti 82-87.

²²¹ V. *supra* il par. 2.4 di questo capitolo: mentre il trattato MES è entrato in vigore il 27 settembre 2012 (e dunque, tra l'altro, prima della pronuncia della sentenza *Pringle* della Corte di giustizia), la decisione 2011/199 del Consiglio europeo è entrata in vigore soltanto il 1° maggio 2013.

²²² V., in particolare, i punti 68, 72 e 109 della sentenza *Pringle*, cit.

²²³ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 185.

²²⁴ In tale prospettiva cfr., ad esempio, S. ADAM, F.J. MENA PARRAS, *The European*

tribuendo a smentire il “mito” del declino della «comunità di diritto»²²⁵ invocato da coloro i quali considerano le misure adottate nel corso della crisi come contrarie al diritto dell'Unione²²⁶, si contrappone la lettura che evidenzia le forzature di ordine giuridico²²⁷ cui la Corte ha dovuto fare ricorso allo scopo di affermare la compatibilità delle misure adottate con il quadro normativo vigente²²⁸.

Per quanto riguarda i profili più rilevanti ai fini del presente lavoro, si rileva che la Corte, legittimando l'assistenza finanziaria concessa nel qua-

Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union's Constitutionalism, cit.; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle*, cit.; A. HINAREJOS, *The Court of Justice of the EU and the Legality of the European Stability Mechanism*, in *The Cambridge Law Journal*, 2013, p. 237 ss.; P. KOUTRAKOS, *Political choices and Europe's Judges*, in *European Law Review*, 2013, p. 291 ss.

²²⁵ Si tratta, come noto, di un concetto cui fa spesso riferimento la Corte di giustizia per definire i tratti fondamentali dell'ordinamento comunitario (oggi dell'Unione; nelle sentenze più recenti, non a caso, la Corte si riferisce piuttosto all'«unione di diritto»: cfr., *ex multis*, Corte giust., 6 ottobre 2015, causa C-362/14, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650, spec. punto 60 e giurisprudenza ivi citata), a partire dalla celebre sentenza del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste «Les Verts»*, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23, dove si afferma che «la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri né le istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE e che quest'ultimo ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni».

²²⁶ Ritengono smentito tale mito, in particolare, D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise*, cit., i quali, all'esito dell'esame della sentenza *Pringle*, affermano (a p. 757) che: «la communauté de droit supranationale est vivante et opérationnelle».

²²⁷ In tali termini si esprime F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, cit., p. 733.

²²⁸ Con particolare riguardo alle conseguenze che la Corte ha tratto dall'interpretazione dell'art. 125 TFUE, cfr. le osservazioni critiche di P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, cit., spec. p. 8 ss. Più in generale cfr., *ex multis*, oltre al contributo citato alla nota precedente, G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice and the Euro Crisis*, cit.; P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, cit., spec. p. 38 ss.; J. TOMKIN, *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, cit.; H. SCHEPEL, *The Bank, the Bond, and the Bail-out: On the Legal Construction of Market Discipline in the Eurozone*, cit., spec. p. 85 ss.

dro del MES subordinatamente al rispetto delle condizioni di cui si è detto, ha consacrato, per un verso, il requisito della condizionalità²²⁹ e, per altro verso, l'obiettivo costituito dalla stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme²³⁰. Nella sentenza *Pringle* non si trova traccia, invece, del principio di solidarietà, ciò che potrebbe indurre a ritenere che il MES non sia, in definitiva, un meccanismo ispirato a tale principio, bensì alla realizzazione della stabilità finanziaria dell'area euro²³¹, obiettivo superiore che ha finito per assumere una «valenza costituzionale»²³² nell'ordinamento dell'Unione europea.

4. (Segue): *e il riferimento al principio di solidarietà tra Stati membri nella presa di posizione dell'avvocato generale Kokott*

Un riferimento assai significativo al principio di solidarietà, in specie tra Stati membri, è contenuto, invece, nella presa di posizione adottata dall'avvocato generale Kokott nella stessa causa *Pringle*²³³.

In particolare, dopo avere analizzato il trattato MES alla luce dell'art.

²²⁹ Su cui v. *infra* il par. 6 di questo capitolo.

²³⁰ Su cui v. *infra* il par. 7 di questo capitolo.

²³¹ In tale prospettiva F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire*, cit., spec. p. 266.

²³² Così R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 81.

²³³ Presa di posizione dell'avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., spec. parr. 142-144. Per un approfondimento sul punto cfr., ad esempio, V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit.; F. CASOLARI, *EU loyalty after Lisbon: an expectation gap to be filled?*, cit., spec. p. 126 ss.; A. McDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit., spec. p. 79 ss.; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 82 ss.; P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, cit., spec. p. 280 ss.; A. VAN DEN BRINK, J.W.C. VAN ROSSEM, *Sovereignty, stability and solidarity: conflicting and converging principles in EU economic governance*, in M.J.J.P. LUCHTMAN, A. VAN DEN BRINK, M. SCHOLTEN (eds.), *Sovereignty in the shared legal order of the EU: core values of regulation and enforcement*, Cambridge, 2015, p. 117 ss.

125 TFUE, interpretando tale disposizione sotto il profilo letterale, sistematico e teleologico²³⁴, l'avvocato generale si sofferma sulla possibilità di accogliere una lettura estensiva della *no bail-out clause*, tesa a ricomprendere nell'ambito di applicazione di quest'ultima anche un subentro *soltanto indiretto* negli impegni di uno Stato membro²³⁵. Una siffatta interpretazione estensiva dell'art. 125 TFUE, pur sostenibile in linea teorica, sarebbe tuttavia confliggente, ad avviso dell'avvocato generale Kokott, con «principi portanti dell'Unione che, rispetto all'articolo 125 TFUE, rivestono quantomeno pari importanza»²³⁶, ossia, in particolare, la sovranità degli Stati membri ed il principio di solidarietà tra Stati membri.

Sotto il primo profilo, l'avvocato generale muove dalla premessa secondo cui l'Unione europea è una creazione di Stati che mantengono la propria sovranità: in tale prospettiva, il principio di attribuzione delle competenze, di cui all'art. 5, par. 1, prima frase, TFUE, è nel contempo espressione della predetta sovranità e presidio ai fini della sua tutela²³⁷. Successivamente, l'avvocato generale osserva che la creazione del MES non ha determinato alcun trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione. La sovranità degli Stati membri, dunque, non è stata in alcun modo limitata, ed anzi il trattato MES, nella sua veste di accordo internazionale tra Stati membri, «è piuttosto espressione della sovranità degli Stati membri e dell'autonomia di cui questi godono nella stipula dei trattati»²³⁸. Un'interpretazione estensiva dell'art. 125 TFUE, intesa a vietare un suben-

²³⁴ L'avvocato generale, all'esito di tale analisi (parr. 100-134 della presa di posizione, cit.), e prima di sviluppare ulteriormente il suo ragionamento, propone una lettura dell'art. 125 TFUE non dissimile da quella fatta propria, successivamente, dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*.

²³⁵ Presa di posizione dell'avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., spec. par. 135, ove è precisato che: «Questo potrebbe accadere, ad esempio, quando la concessione del prestito fosse indispensabile allo Stato membro per adempiere le proprie obbligazioni; detto aspetto sarebbe ancor più evidente qualora l'ammontare del prestito fosse determinato in funzione dell'entità degli impegni che lo Stato membro è tenuto a onorare nei confronti dei suoi debitori».

²³⁶ Presa di posizione dell'avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., spec. par. 136.

²³⁷ *Ivi*, par. 137.

²³⁸ *Ivi*, par. 138.

tro anche indiretto negli impegni di uno Stato membro in difficoltà, impedirebbe agli Stati membri di utilizzare le proprie risorse finanziarie per tentare di evitare che il *default* di tale Stato abbia ripercussioni negative sulla propria situazione economica e finanziaria²³⁹. Per tale via, gli Stati membri sarebbero privati della competenza necessaria per agire nel senso appena visto: ad avviso dell'avvocato generale, una limitazione così invasiva della sovranità degli Stati membri nell'adottare misure (anche) a propria tutela non può essere fondata «su un'interpretazione teleologica estensiva di una norma che, nella propria formulazione, non si esprime chiaramente in tal senso»²⁴⁰; tanto più che – come già rilevato – i trattati hanno previsto in altre circostanze, in particolare all'art. 123 TFUE, un divieto esplicito e, per così dire, onnicomprensivo, con riferimento a determinate categorie di interventi effettuati in favore di uno Stato membro²⁴¹.

Con riguardo poi al principio di solidarietà tra Stati membri, l'avvocato generale, dopo avere sottolineato che tale principio è «disciplinato in diversi passaggi dei trattati»²⁴², essendo tra l'altro oggetto di un esplicito riferimento nel capo del TFUE dedicato alla politica economica (in particolare, all'art. 122, par. 1, TFUE), ha affermato:

«Dal principio di solidarietà non si può certamente desumere un dovere di assistenza finanziaria, come quella che deve essere prestata dal MES. Tuttavia, un'interpretazione teleologica estensiva dell'articolo 125 TFUE giungerebbe addirittura a vietare agli Stati membri di prestarsi *volontariamente* reciproca assistenza in caso di necessità, vale a dire per evitare le gravi conseguenze economiche e sociali di una bancarotta di Stato. L'assistenza in caso di necessità sarebbe così ammessa a favore di un qualsiasi Stato terzo, ma vietata nell'ambito dell'Unione. A mio avviso, un siffatto divieto metterebbe in discussione, nel complesso, la stessa ratio di una unione»²⁴³.

Per tali ragioni, secondo l'avvocato generale Kokott, i «principi strutturali portanti dei trattati»²⁴⁴ – ossia, nella specie, la sovranità degli Stati

²³⁹ *Ivi*, par. 139.

²⁴⁰ *Ivi*, par. 140.

²⁴¹ *Ivi*, par. 141.

²⁴² *Ivi*, par. 142.

²⁴³ *Ivi*, par. 143 (corsivo presente nel testo originale).

²⁴⁴ *Ivi*, par. 144.

membri ed il principio di solidarietà tra Stati membri – ostano ad un'interpretazione estensiva dell'art. 125 TFUE.

Oltre alla qualificazione della solidarietà interstatale come “principio strutturale portante dei trattati”, pare significativo il ragionamento svolto dall'avvocato generale nel passaggio testé citato. Per un verso, si esclude chiaramente che dal principio di solidarietà tra Stati membri possa discendere un *dovere* di prestare un'assistenza finanziaria quale quella che deve essere fornita nell'ambito del MES; per altro verso, tuttavia, si afferma che un divieto assoluto di assistenza reciproca tra Stati membri in caso di necessità si porrebbe in contraddizione con tale principio, mettendo in discussione *la stessa ratio di una unione*.

È dunque confermata, almeno stando all'impostazione fatta propria dall'avvocato generale Kokott, sia la natura strutturale – ovvero, in altri termini, fondamentale, immanente, costituzionale²⁴⁵ – del principio di solidarietà tra Stati membri, che può legittimamente essere ritenuto espressione della stessa *raison d'être*²⁴⁶ dell'Unione europea, sia la rilevanza di tale principio nel settore della *governance* economica europea.

La Corte di giustizia, come si è anticipato, non ha ripreso il ragionamento appena visto nella sentenza *Pringle*, evitando accuratamente di menzionare il principio di solidarietà tra Stati membri. In dottrina, vi è chi ha ritenuto comprensibile la ritrosia dei giudici di Lussemburgo, «attesa la comune percezione della solidarietà come ascrivibile al dominio delle idee filosofiche o politiche»²⁴⁷. Pare tuttavia possibile contestare tale affermazione²⁴⁸, ricordando come, al di là delle considerazioni legate alla

²⁴⁵ *Amplius* in merito alle possibili definizioni del principio di solidarietà tra Stati membri, v. *supra* il par. 4 del capitolo II.

²⁴⁶ In relazione a tale concetto cfr. G. DE BÚRCA, *Europe's raison d'être*, in D. KOCHENOV, F. AMTENBRINK (eds.), *The European Union's shaping of the international legal order*, Cambridge, 2014, p. 21 ss.

²⁴⁷ Così R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 82.

²⁴⁸ Pur senza negare, beninteso, e come affermato *infra* nel testo, che le implicazioni anche politiche di una compiuta affermazione del principio di solidarietà interstatale – in specie in una pronuncia di portata eminentemente “costituzionale”, come la sentenza *Pringle* – sono probabilmente da annoverare tra le principali ragioni per cui la Corte di giustizia ha scelto di non fare alcun riferimento a tale principio. In tale ultima prospet-

comune percezione, la stessa Corte di giustizia abbia più volte fatto riferimento al principio di solidarietà tra Stati membri *quale principio giuridico*, posto addirittura alla base dell'ordinamento comunitario nel suo complesso²⁴⁹.

In dottrina si è osservato che il principio di solidarietà tra Stati membri avrebbe potuto svolgere, nella sentenza *Pringle*, quantomeno una “funzione ermeneutica ausiliare”, al fine di supportare la lettura dell'art. 125 TFUE accolta dalla Corte²⁵⁰. Peraltro, le considerazioni svolte nella presa di posizione dell'avvocato generale Kokott sembrano attribuire al principio in questione un ruolo ben più incisivo. Quest'ultima, ponendosi in una prospettiva più radicale, ha infatti proposto un'interpretazione del principio tale da escludere una lettura delle norme dei trattati, segnatamente dell'art. 125 TFUE, suscettibile di impedire il salvataggio di uno Stato membro in caso di necessità, poiché altrimenti verrebbe messo in discussione, come detto, il fondamento stesso dell'Unione europea²⁵¹.

Probabilmente, la prudenza della Corte in ordine all'affermazione del principio di solidarietà è dovuta alle implicazioni – non solo giuridiche, ma anche e soprattutto politiche – che ciò avrebbe determinato, con particolare riguardo alla *governance* economica europea ed ai meccanismi di

tiva, sostanzialmente, cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 85, ove si osserva che «non sarebbe possibile affermare che un riferimento alla solidarietà costituisca un mero esercizio declaratorio, vista la sua innegabile funzione storica nel processo di integrazione europea e il suo esplicito riconoscimento nei Trattati».

²⁴⁹ V., in proposito, le sentenze citate *supra* nel par. 5.2 del capitolo I. Anche R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., fa riferimento alla giurisprudenza della Corte (a p. 88), rilevando però che il trattato di Maastricht avrebbe irrigidito il quadro normativo, «opponendo allo sviluppo di forme positive di solidarietà gli artt. 123-125» TFUE.

²⁵⁰ In tali termini R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 82.

²⁵¹ Cfr. ancora R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 85 s., ad avviso del quale, in ogni caso, «la differenza tra le due opzioni potrebbe in realtà non essere veramente apprezzabile e sarebbe sterile dibattere sul peso che la solidarietà avrebbe nel caso in cui altri argomenti interpretativi conducessero a soluzioni diverse da quelle che essa suggerisce o potrebbe suggerire».

assistenza finanziaria, a maggior ragione nel contesto della crisi. Una lettura “ideologica” della valorizzazione di tale principio, infatti, avrebbe potuto indurre a ritenere che fosse stata presa una posizione netta nel dibattito tra Stati c.d. creditori e Stati c.d. debitori²⁵², un dibattito che è stato talvolta anche molto acceso e che certamente non favorisce il superamento delle fratture createsi negli ultimi anni, emblematicamente rappresentate dalle vicende che hanno riguardato la Grecia²⁵³.

Vi è chi, in ogni caso, reputa che l'assenza di un richiamo *esplicito* al principio di solidarietà tra Stati membri nella sentenza *Pringle* non escluda la possibilità che un bilanciamento tra tale principio e quello di responsabilità di ciascuno Stato membro abbia avuto luogo «behind the scenes»²⁵⁴, nonché chi sostiene – sulla scorta del fatto che la Corte ha seguito, in sostanza, la soluzione proposta dall'avvocato generale – che nessun elemento, nella pronuncia della Corte, consenta di affermare che i giudici di Lussemburgo non abbiano concordato, di fatto, con la posizione espressa dall'avvocato generale a tal proposito²⁵⁵.

Tali ricostruzioni sono indubbiamente suggestive, ma non sembrano sufficienti a superare il dato inequivocabile costituito dal silenzio della Corte di giustizia sul punto. Quel che è certo, infatti, è che la Corte, pur sollecitata a fare ricorso ad alcuni principi strutturali – tra cui il principio di solidarietà interstatale – dall'avvocato generale Kokott, ha scelto non

²⁵² Su tale contrapposizione cfr., *ex multis*, K. DYSON, *States, Debt, and Power. 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford, 2014; F. LOSADA, *A Europe of Creditors and Debtors: Three Orders of Debt Relations in European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 2020, p. 787 ss.

²⁵³ Si pensi, in particolare, ai momenti di grande tensione che hanno contrassegnato l'estate del 2015, con il referendum svoltosi in Grecia, il 5 luglio di quell'anno, in merito al piano proposto, pochi giorni prima, dalla c.d. *trojka*. In argomento cfr., *ex multis*, D. HODSON, *Eurozone Governance: From the Greek Drama of 2015 to the Five Presidents' Report*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 150 ss.

²⁵⁴ Così, ad esempio, A. MCDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit., p. 80.

²⁵⁵ In tal senso cfr. F. CASOLARI, *EU loyalty after Lisbon: an expectation gap to be filled?*, cit., p. 127: «it seems that nothing in the ECJ's judgment can be taken to suggest that the Luxembourg judges do not *as a matter of fact* agree with the Advocate General in that regard».

soffermarsi su tale profilo, concentrandosi sulle questioni più tecniche, forse nel timore, già segnalato, delle conseguenze dirompenti, anche sul piano politico, di un ragionamento maggiormente fondato sui principi²⁵⁶.

Esaminate le caratteristiche dei meccanismi di assistenza finanziaria predisposti in risposta alla crisi e le principali questioni interpretative che essi hanno posto, è ora possibile approfondire alcuni aspetti della “trasformazione” della costituzione economica europea che tali misure hanno determinato, per poi concentrare l’attenzione sul ruolo svolto dal principio di solidarietà tra Stati membri nel contesto in esame.

5. *Il ricorso al c.d. metodo intergovernativo (o semi-intergovernativo) e i rapporti tra strumenti di diritto internazionale pattizio e ordinamento giuridico dell’Unione.*

Come si è visto, tra gli aspetti che caratterizzano gli interventi posti in essere, durante la crisi, nell’ambito della *governance* economica europea, vi è il ricorso, da parte di gruppi più o meno estesi di Stati membri, a strumenti di diritto internazionale pattizio²⁵⁷. Gli esempi più rilevanti –

²⁵⁶ In proposito cfr. F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire*, cit., spec. p. 266, che osserva: «La lecture de l’arrêt *Pringle* laisse [...] goût d’inachevé ou d’inaccompli, tant la Cour de justice s’est cantonné à répondre aux questions posées à travers le seul prisme de la répartition des compétences et des pouvoirs. Ce faisant, elle élude deux principes que l’Avocat général, dans sa prise de position, n’hésite pas à qualifier de “structurels”: la souveraineté et la solidarité. Le défaut d’occurrence de ces deux termes est ontologiquement révélateur». Lo stesso A. ritiene, inoltre, che «[e]n juridicisant à l’extrême son raisonnement, la Cour de justice ne repolitise pas un espace de sens accaparé par l’économique», aggiungendo peraltro – condivisibilmente – che: «C’est au politique de repolitiser le débat !».

²⁵⁷ Tra i molti contributi dedicati a tale questione cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, J.-V. LOUIS, *La nouvelle «gouvernance» économique de l’espace euro*, in *Mélanges en l’honneur du professeur Joël Molinier*, cit., p. 405 ss., spec. p. 417 ss.; B. DE WITTE, *Using International Law in the Euro Crisis Causes and Consequences*, Arena Working Paper n. 4/2013, disponibile all’indirizzo internet: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2013/wp4-13.pdf>; A. DIMOPOULOS, *The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Consti-*

ma non gli unici²⁵⁸ – sono il trattato istitutivo del MES ed il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), altresì noto come *Fiscal Compact*.

Si è parlato, a tal proposito, di un ritorno al c.d. metodo intergovernativo²⁵⁹, così definito, tradizionalmente, in contrapposizione al metodo comunitario, espressione con cui si suole indicare il procedimento di adozione degli atti previsto nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, con l'attribuzione di un ruolo centrale alle istituzioni – sia pure a vario titolo e con modalità differenti, anche a seconda dei settori del diritto dell'Unione – piuttosto che agli Stati membri²⁶⁰. È noto, poi, che in tempi

tutionalisation of European Budgetary Constraints, Oxford, 2014, p. 41 ss.; M.F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 91 ss., spec. p. 107 ss.; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., spec. p. 85 ss.

²⁵⁸ Un altro esempio è costituito dal c.d. *Intergovernmental Agreement* relativo al Fondo di risoluzione unico, su cui v. *infra* il par. 3 del capitolo V.

²⁵⁹ Cfr., ad esempio, L.S. ROSSI, *A new inter-institutional balance: supranational vs. intergovernmental method after the Lisbon Treaty*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 645 ss.; A. DE GREGORIO MERINO, *Institutional Aspects of Variable Geometry. Special Consideration of the Intergovernmental Method*, in *Studia Diplomatica*, 2013, p. 101 ss.; C.J. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, *The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 703 ss.; F. SCHIMMELFENNIG, *What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter*, *ivi*, p. 723 ss.; C.J. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, *Something new: a rejoinder to Frank Schimmelfennig on the new intergovernmentalism*, *ivi*, p. 731 ss.; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., spec. p. 85 ss.; G. MARIS, P. SKLIAS, *Intergovernmentalism and the new framework of EMU governance*, in F. FABBRINI, E.M.H. HIRSCH BALLIN, J. SOMSEN (eds.), *What form of government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, 2015, p. 57 ss.; C. BLUMANN, *UEM. Renouveau des accords entre les États membres: l'exemple de l'UEM*, in *Abécédaire de droit de l'Union européenne. En l'honneur de Catherine Flaesch-Mouglin*, Paris, 2017, p. 565 ss.; C. HERRMANN, *Differentiated integration in the field of economic and monetary policy and the use of '(semi-)extra' Union legal instruments – the case for 'inter se Treaty amendments'*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration*, Cheltenham–Northampton, 2017, p. 237 ss.

²⁶⁰ Per un inquadramento generale del tema cfr., *ex multis*, A. BARBERA, *L'Unione fra metodo comunitario e metodo intergovernativo*, in *Verso la Costituzione europea*, Atti dell'Incontro di studio tenutosi a Urbino il 17 giugno 2002, Milano, 2003, p. 129 ss.; R.

relativamente recenti è stata proposta, in particolare dalla cancelliera tedesca Angela Merkel, la sostituzione della nozione di metodo comunitario con quella di “metodo dell’Unione” (*Union method*)²⁶¹: quest’ultimo rappresenterebbe uno strumento utile per superare la contrapposizione – secondo Angela Merkel, più apparente che reale²⁶² – tra metodo intergo-

DEHOUSSE, *La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir?*, in G. VANDERSANDEN, A. DE WALSCHE (sous la direction de), *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, I, Bruxelles, 2003, p. 95 ss.; P. PALLARO, *Apologia di un nome: un’interpretazione del metodo comunitario e dell’esprit communautaire*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2003, p. 425 ss.; PH. MANIN, *La “méthode communautaire”: changement et permanence*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, I, Toulouse, 2004, p. 213 ss.; F. RASPADORI, *Il “metodo comunitario” tra allargamento dell’Unione e Trattato costituzionale*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2004, p. 767 ss.; J. TEMPLE LANG, *Checks and balances in the European Union: the institutional structure and the “Community method”*, in *European Public Law*, 2006, p. 127 ss.; J. ZILLER, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo a confronto, nell’intrecciamento fra diritto europeo e diritto nazionale*, in P. BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell’arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosur*, Milano, 2006, p. 187 ss.; A. VAN WAEYENBERGE, *Nouveaux instruments juridiques de l’Union européenne: évolution de la méthode communautaire*, Bruxelles, 2015; M. CHAMON, *Institutional balance and community method in the implementation of EU legislation following the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1501 ss.; U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell’attuale fase dell’Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2019, p. 259 ss.

²⁶¹ Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010, disponibile all’indirizzo internet: https://www.coleurope.eu/sites/default/files/speech-files/europakolleg-brugge_mitschrift_englisch_0.pdf. In dottrina, cfr., ad esempio, R. PERISSICH, *Dal “metodo comunitario” al “metodo dell’Unione”*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, cit., p. 267 ss.; P. PONZANO, *Un nuovo metodo dell’Unione?*, *ivi*, p. 281 ss.; W.T. EIJSBOUTS, J.-H. REESTMAN, *In search of the Union method: editorial*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 425 ss.

²⁶² Speech by Federal Chancellor Angela Merkel, cit., ove sono individuate varie ragioni a sostegno di tale tesi, in particolare: (i) il ruolo del Consiglio, composto di rappresentanti degli Stati membri, nelle procedure di adozione degli atti dell’Unione europea; (ii) il fatto che il Consiglio europeo sia un’istituzione dell’Unione, gli Stati membri dovendo quindi essere visti come elementi costitutivi, e non quali avversari, di quest’ultima; (iii) la rilevanza del principio di sussidiarietà e l’idea secondo cui una certa soluzione non è automaticamente migliore solo in quanto posta in essere dalle istituzio-

vernativo e metodo comunitario. Nelle parole di colei che ha coniato, o comunque suggerito, tale concetto:

«I believe we must put old rivalries behind us, we must set common goals and adopt common strategies. Perhaps we can agree on the following description of this approach: coordinated action *in a spirit of solidarity* – each of us in the area for which we are responsible but all working towards the same goal. *That for me is the new “Union method”*. I think this is the kind of approach we need»²⁶³.

Si noti il riferimento allo spirito di solidarietà, quasi a voler affermare che la solidarietà può essere meglio perseguita, e realizzata, mediante un'azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri, rispetto a quanto avviene nel solo perimetro dell'ordinamento dell'Unione.

Nonostante la proposta di superare, mediante il concetto di *Union method*, l'idea tradizionale di metodo intergovernativo, è a quest'ultimo che si è fatto generalmente riferimento nel prendere in esame le misure adottate, all'esterno del sistema dell'Unione, nel corso della crisi economico-finanziaria. È indiscutibile, infatti, che gli Stati membri abbiano, in varie occasioni, proceduto al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione europea, che costituisce l'ambito privilegiato dei loro rapporti di cooperazione, ricorrendo allo strumento dei trattati internazionali c.d. *inter se*²⁶⁴.

ni dell'Unione; (iv) il limite all'applicazione del metodo comunitario costituito dal fatto che l'Unione può agire soltanto nei settori in relazione ai quali dispone di competenze. La cancelliera cita, inoltre, una frase di Herman Van Rompuy, allora presidente del Consiglio europeo: «Often the choice is not between the community method and the intergovernmental method, but between a coordinated European position and nothing at all».

²⁶³ Speech by Federal Chancellor Angela Merkel, cit. (corsivi aggiunti).

²⁶⁴ In merito alle convenzioni tra Stati membri cfr., per tutti, L.S. ROSSI, *Le convenzioni tra Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000; B. DE WITTE, *Chameleonic Member States: differentiation by means of partial and parallel international agreements*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.), *The many faces of differentiation in EU law*, cit., p. 231 ss. Per quanto concerne le ragioni del ricorso a strumenti di diritto internazionale pattizio nel contesto della crisi, ci si limita a ricordare: (i) quanto al TSCG, l'opposizione del Regno Unito, che aveva subordinato il consenso ad una revisione del TFUE a condizioni reputate eccessivamente gravose; (ii) quanto al trattato MES, la mancanza di una base giuridica adeguata, nei trattati, per l'istituzione di un meccanismo permanente

Nel contempo, tuttavia, si osserva che i principali accordi internazionali conclusi nell'ambito della *governance* economica europea – cioè il TSCG ed il MES – presentano numerosi punti di collegamento con il diritto dell'Unione²⁶⁵. Ciò è particolarmente evidente per quanto concerne il TSCG, che specifica a più riprese i rapporti con tale diritto²⁶⁶. L'art. 2 di detto trattato, unica disposizione contenuta nel titolo II («Coerenza e rapporto con il diritto dell'Unione»), da un lato, dispone che le parti contraenti applicano e interpretano il trattato in conformità ai trattati costitutivi dell'Unione europea, segnatamente all'art. 4, par. 3, TUE, e al diritto dell'Unione europea, «compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato»; dall'altro lato, è previsto che il trattato si applichi «nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea», nonché senza pregiudicare la competenza dell'Unione in materia di unione economica.

Vi è, dunque, un preciso impegno, da parte degli Stati contraenti, a rispettare i trattati – con particolare riguardo all'art. 4, par. 3, TUE, relativo al principio di leale cooperazione – ed il diritto dell'Unione europea, di cui, al par. 2 dell'art. 2 TSCG, è sostanzialmente riconosciuto il primato²⁶⁷. Il medesimo trattato prevede, poi, che, al più tardi entro cinque anni dalla data della sua entrata in vigore, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate – in con-

di assistenza finanziaria. Per un approfondimento sul punto, cfr., *ex multis*, B. DE WITTE, *Using International Law in the Euro Crisis Causes and Consequences*, cit., spec. p. 3 ss.; M.F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, cit., spec. p. 107 ss.

²⁶⁵ In tal senso cfr., ad esempio, A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1635 ss.

²⁶⁶ Cfr. F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., spec. p. 435 ss., i quali osservano (a p. 449) che «le TSCG n'aboutit en aucune sorte à créer une méthode intergouvernementale alternative au droit de l'Union» e ritengono piuttosto che il TSCG si innesti sul diritto dell'Unione, non facendo altro che rafforzare, sotto il profilo della disciplina di bilancio, gli obblighi sostanziali e procedurali già previsti nell'ambito di tale diritto; in tale prospettiva, «[l]oin de miner l'intégration, le TSCG en constitue finalement un accélérateur!» (*ivi*, p. 450).

²⁶⁷ Cfr. A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., spec. p. 89.

formità ai trattati UE e FUE – le misure necessarie per incorporarne il contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea²⁶⁸. Si tratta di un impegno che, pur prefigurando uno sviluppo analogo a quello già verificatosi, in passato, con riguardo ad altri episodi di integrazione differenziata esterna ai trattati²⁶⁹, per il momento non si è concretizzato, nonostante la scadenza del predetto termine di cinque anni²⁷⁰.

Inoltre, il TSCG prevede espressamente, all'art. 10, che le parti contraenti, «[c]onformemente alle disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, [...] sono pronte ad avvalersi attivamente, se opportuno e necessario, di misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro, come previsto all'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e della cooperazione rafforzata», *ex art.* 20 TUE e artt. 326-334 TFUE, «nelle materie essenziali al buon funzionamento della zona euro, senza recare pregiudizio al mercato interno»: per tale via, è (già) stata espressamente affermata la necessità che eventuali sviluppi futuri, sia pure nel senso della differenziazione, trovino applicazione all'interno dell'ordinamento dell'Unione²⁷¹.

²⁶⁸ Cfr. l'art. 16 del TSCG.

²⁶⁹ Si pensi, ad esempio: al caso di Schengen, forma di integrazione differenziata realizzata esternamente ai trattati (mediante la conclusione dell'accordo di Schengen e della relativa convenzione di applicazione) e successivamente integrata nell'ordinamento dell'Unione europea, come noto, ad opera del trattato di Amsterdam; nonché alla convenzione di Prüm, conclusa tra sette Stati membri il 27 maggio ed in seguito incorporata, benché solo parzialmente, mediante atti di diritto derivato. In merito a tali ipotesi, tra i molti contributi, cfr., anche per i relativi riferimenti, M. CONDINANZI, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali – L'avenir des organisations internationales*, cit., p. 405 ss., spec. p. 429 s. e p. 435 ss.; J. ZILLER, *L'inquadramento giuridico della governance e degli strumenti d'azione dell'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 26 ss. Per un raffronto tra la flessibilità che ha contrassegnato il caso di Schengen e le misure adottate nel corso della crisi, cfr. M.F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, cit., spec. p. 113 ss.

²⁷⁰ Sul punto v. *infra* il par. 4 del capitolo V.

²⁷¹ In tali termini M. CONDINANZI, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, cit., spec. p. 436 s., nota 99.

Previsioni di tal fatta non sono contenute, invece, nel trattato MES²⁷², che, ciò nonostante, si pone in stretta correlazione con il diritto dell'Unione europea²⁷³, come è testimoniato, ad esempio, dal ruolo attribuito alle istituzioni dell'Unione, in particolare alla Commissione ed alla BCE, nonché alla Corte di giustizia²⁷⁴. È proprio quest'ultimo aspetto a costituire uno dei principali elementi che distinguono il TSCG ed il trattato MES da precedenti ipotesi di trattati *inter se*, quali, ad esempio, gli accordi di Schengen e la convenzione di Prüm²⁷⁵.

²⁷² Tale trattato, peraltro, contiene un riferimento al rispetto del diritto dell'Unione, con specifico riguardo ai protocolli d'intesa; cfr., in particolare, l'art. 13, par. 3:

«Se è adottata una decisione ai sensi del paragrafo 2, il consiglio dei governatori affida alla Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all'FMI – il compito di negoziare con il membro del MES interessato, un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria [...]. Il protocollo d'intesa è pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato» (corsivo aggiunto). Analoghe disposizioni sono contenute altresì nel *Greek loan facility intercreditor agreement* e nel *Greek loan agreement*, stipulati nel 2010, nonché nell'accordo istitutivo del FESF. Cfr. A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1635 s., ad avviso del quale le disposizioni in questione sono un corollario del principio di leale cooperazione sancito all'art. 4, par. 3, TUE.

²⁷³ Cfr., ad esempio, Cfr. F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., spec. p. 668, che definisce il MES «mécanisme «para-communautaire»».

²⁷⁴ In ordine a tale aspetto cfr., *ex multis*, S. PEERS, *Towards a new form of EU law? The use of EU institutions outside the EU legal framework*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 37 ss.; P. CRAIG, *Pringle and use of EU institutions outside the EU legal framework: foundations, procedure and substance*, *ivi*, p. 263 ss.; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., spec. p. 93 ss.; A. MIGLIO, *L'assegnazione di compiti alle istituzioni europee nell'ambito di accordi internazionali tra Stati membri*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea*, cit., p. 144 ss. Cfr. inoltre K. LENAERTS, *EMU and the EU's constitutional framework*, cit., spec. p. 757, il quale mette in luce, altresì, il ruolo svolto dalle istituzioni dell'Unione nel quadro della negoziazione e della conclusione del TSCG e del trattato MES.

²⁷⁵ In tal senso, ad esempio, J. ZILLER, *L'inquadramento giuridico della governance e degli strumenti d'azione dell'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 27.

Un altro indice del legame tra i trattati in questione e il diritto dell'Unione è rappresentato dal fatto che, come risulta dal considerando n. 7 del trattato MES, qualsiasi Stato membro attualmente "con deroga" che dovesse in futuro soddisfare i requisiti previsti per l'adozione della moneta unica, «[p]er effetto dell'adesione alla zona euro, [...] dovrebbe diventare membro del MES con gli stessi diritti e obblighi delle parti contraenti»; l'adesione al MES, peraltro, subordina l'ottenimento di assistenza finanziaria alla ratifica del TSCG ²⁷⁶.

Infine, può rilevarsi un numero crescente di riferimenti incrociati tra le previsioni di tali trattati e disposizioni di diritto derivato dell'Unione ²⁷⁷.

Alla luce di quanto precede, si è sottolineato come gli interventi posti in essere all'esterno dell'ordinamento dell'Unione, nel corso della crisi, siano in realtà, per così dire, meno intergovernativi di quanto possa sembrare a prima vista. In proposito, vi è chi ha parlato di «semi-intergovernmental method» ²⁷⁸, proprio in ragione degli elementi menzionati e, dunque, dell'impossibilità di far rientrare tali interventi nell'ambito delle nozioni tradizionali di metodo "comunitario" e di metodo intergovernativo.

È indubbio, in ogni caso, che il TSCG ed il trattato MES si collocano al di fuori dell'ordinamento dell'Unione: per tale ragione, si pone la questione dei rapporti tra tali trattati e il diritto dell'Unione.

²⁷⁶ Cfr., in proposito, il considerando n. 5 del trattato MES: «Il presente trattato e il TSCG sono complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria. Viene riconosciuto e accettato che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito dei nuovi programmi previsti dal MES sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del TSCG da parte del membro MES interessato e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del TSCG, al rispetto dei requisiti di cui al suddetto articolo». *Amplius* sul punto cfr. K. LENAERTS, *EMU and the EU's constitutional framework*, cit., spec. p. 758 ss.

²⁷⁷ Cfr., per un'analisi di tali riferimenti, J.P. KEPPELNE, *Institutional Report*, in U. NEERGAARD, C. JACQUESON, J. HARTIG DANIELSEN (eds.), *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU*, XXVI FIDE Congress in Copenhagen, Vol. 1, Copenhagen, 2014, p. 179 ss., spec. p. 204 ss.

²⁷⁸ Così J.P. KEPPELNE, *Institutional Report*, cit., spec. p. 203. Nella medesima prospettiva cfr. K. LENAERTS, *EMU and the EU's constitutional framework*, cit., spec. p. 756 ss.

Un primo aspetto concerne, in particolare, la possibilità di stabilire un obbligo, per gli Stati membri, di rispettare il diritto dell'Unione anche nel contesto di accordi internazionali conclusi tra di essi. La Corte di giustizia, nella sentenza *Pringle*, si è espressa in tal senso, richiamando la sentenza *Gottardo*, in cui la Corte aveva statuito che, nel mettere in pratica gli impegni assunti in virtù di convenzioni internazionali, siano esse concluse tra Stati membri ovvero tra uno Stato membro e uno o più paesi terzi, «gli Stati membri, fatte salve le disposizioni dell'art. 307 CE [attuale art. 351 TFUE], devono rispettare gli obblighi loro incombenti in virtù del diritto comunitario»²⁷⁹. In *Pringle*, la Corte di giustizia conferma tale giurisprudenza²⁸⁰, aggiungendo che la «rigorosa condizionalità» cui è subordinata la concessione di assistenza finanziaria ai sensi del MES – conformemente al disposto dell'art. 136, par. 3, TFUE – «è diretta a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione, comprese le misure adottate dall'Unione nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri»²⁸¹. La condizionalità assurge, quindi, a vero e proprio presidio del rispetto del diritto dell'Unione nel contesto del MES²⁸². Si potrebbe osservare che tale diritto non ricomprende soltanto le misure adottate dall'Unione nell'ambito delle politiche economiche degli Stati membri, né si limita, evidentemente, a prevedere la *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE. È chiaro, tuttavia, che i maggiori dubbi di compatibilità in ordine alla disciplina del MES riguardavano proprio tali regole.

Ci si può domandare – ed è il secondo aspetto su cui pare opportuno soffermarsi – se sia ricavabile, sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale appena visto, un dovere degli Stati membri di rispettare, nel

²⁷⁹ Corte giust., 15 gennaio 2002, causa C-55/00, *Gottardo*, ECLI:EU:C:2002:16, punto 33. Tale orientamento poteva già desumersi da precedenti sentenze della Corte di giustizia: cfr., per tutte, Corte giust., 27 settembre 1988, causa 235/87, *Matteucci c. Communauté française de Belgique*, cit., spec. punto 19.

²⁸⁰ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 69, ove la Corte afferma che gli Stati membri «non possono esimersi dal rispetto del diritto dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze» in relazione alla conclusione di un accordo diretto all'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² In proposito v. *infra* il par. 6 di questo capitolo.

contesto della conclusione di trattati *inter se*, anche il principio di solidarietà tra Stati membri, nella sua veste di principio strutturale dell'ordinamento dell'Unione²⁸³. Nella sentenza *Pringle* non si trova risposta a tale interrogativo; tuttavia la Corte, sia pure in un'ottica diversa, prende in esame il principio di leale cooperazione, sancito all'art. 4, par. 3, TUE.

In particolare, la Corte ricorda, innanzitutto, che, ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri si astengono, segnatamente, da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione²⁸⁴. L'analisi si sposta, quindi, sull'argomento del sig. Pringle, cui fa riferimento il giudice del rinvio, secondo cui l'istituzione del MES sarebbe incompatibile con le disposizioni del TFUE relative alla politica economica e monetaria e, pertanto, altresì con il principio di leale cooperazione²⁸⁵. Ad avviso della Corte, tale argomento non può essere accolto, poiché, come risulta dal ragionamento svolto ai punti precedenti della stessa sentenza *Pringle*, per un verso, l'istituzione di un meccanismo come il MES non pregiudica le disposizioni del TFUE relative alla politica economica e monetaria e, per altro verso, il trattato MES contiene disposizioni che garantiscono che il MES, nell'esercizio delle sue funzioni, rispetterà il diritto dell'Unione²⁸⁶.

La Corte, come visto, rigetta l'argomento fondato sul principio di leale cooperazione negando che il MES violi il diritto dell'Unione. La giurisprudenza è chiara, in ogni caso, nell'affermare che il rispetto di tale principio si impone agli Stati membri anche nel contesto dell'esercizio unilaterale delle loro competenze sul piano esterno²⁸⁷, essi dovendo quindi

²⁸³ Cfr. A. McDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit., p. 85 ss.

²⁸⁴ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 148, dove la Corte richiama l'ultima parte del terzo comma dell'art. 4, par. 3, TUE.

²⁸⁵ *Ivi*, punto 149.

²⁸⁶ *Ivi*, punto 150 s.

²⁸⁷ Tale giurisprudenza (v. nota successiva) pare trasponibile anche al caso della conclusione di accordi tra Stati membri: cfr. A. DIMOPOULOS, *Taming the Conclusion of Inter Se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 286 ss., spec. p. 304.

astenersi dal mettere a rischio la realizzazione degli obiettivi dell'Unione²⁸⁸. Sotto questo profilo, non pare irrilevante la circostanza che tra gli obiettivi dell'Unione – la cui realizzazione non può nemmeno rischiare di essere messa in pericolo ad opera di misure adottate dagli Stati membri – vi sia anche la solidarietà tra Stati membri. Si potrebbe quindi sostenere che l'azione degli Stati membri nell'ambito del MES non debba pregiudicare, tra l'altro, la solidarietà interstatale, sia in quanto principio strutturale del diritto dell'Unione, sia in quanto obiettivo dell'Unione stessa²⁸⁹.

Ciò posto, resta da valutare se la conclusione del trattato MES – nonché, più in generale, il ricorso al metodo intergovernativo, pur con le precisazioni di cui sopra, nel contesto della crisi – si ponga in contraddizione con il principio di solidarietà tra Stati membri. Si tratta di una questione complessa, ed evidentemente aperta; tuttavia, non sembra possibile affermare che il metodo in parola, di per sé, abbia determinato una violazione, o comunque una compressione, di tale principio. Anzi, si potrebbe sostenere, in una prospettiva diametralmente opposta, che la conclusione di accordi internazionali tra Stati membri, sia pure in una fase di emergenza, abbia dimostrato la volontà di questi ultimi di cooperare in vista dell'interesse comune, nonostante i dubbi di compatibilità con le severe regole dei trattati dell'Unione nel settore della politica economica e monetaria²⁹⁰. Di fatto, per quanto possa apparire paradossale, anche grazie al

²⁸⁸ Cfr., ad esempio, Corte giust., 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione c. Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2005:341, punto 60; Corte giust., 14 luglio 2005, causa C-433/03, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2005:462, punto 66; Corte giust., 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione c. Svezia*, ECLI:EU:C:2010:203, punto 76 ss. Sulla rilevanza del principio di leale cooperazione nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, cfr. i contributi citati *supra* alla nota 80 del capitolo II; con particolare riguardo alla conclusione di accordi *inter se* cfr. A. DIMOPOULOS, *Taming the Conclusion of Inter Se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*, cit.

²⁸⁹ In una prospettiva solo parzialmente diversa cfr. A. MCDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit., p. 85 s., che elenca una serie di argomenti sulla scorta dei quali la solidarietà tra Stati membri dovrebbe trovare applicazione, in quanto principio fondamentale dell'Unione, nell'ambito del TSCG e del trattato MES.

²⁹⁰ Cfr. ancora A. MCDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit., p. 86 s., secondo cui ci si può chiedere se i principi fondamentali dell'Unione, tra i quali il principio di solidarietà tra Stati membri, «can impose pressure

metodo intergovernativo, ed alle misure adottate per tale via, si è affermata un'interpretazione, per così dire, evolutiva dei principi e delle regole fondamentali dell'UEM, successivamente avallata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*.

Altra questione – tutt'altro che marginale, ma ben distinta dal ragionamento appena svolto – è poi quella relativa alle modalità concrete con cui gli interventi in questione sono stati, e sono tuttora, posti in essere. Tali modalità, indiscutibilmente, pongono numerosi problemi – anche in relazione al principio di solidarietà – ad esempio sotto il profilo della legittimità democratica, con particolare riguardo alle politiche di condizionalità ed ai procedimenti mediante i quali esse vengono negoziate, ma spesso imposte, agli Stati membri in difficoltà. Così come pone problemi la fisionomia assunta da diversi ambiti della *governance* economica europea, i quali si contraddistinguono, per limitarsi solo agli aspetti più eclatanti, per uno scarsissimo coinvolgimento del Parlamento europeo²⁹¹, a fronte di un ruolo vieppiù centrale del Consiglio europeo²⁹², per una preoccupante erosione dei diritti sociali negli ordinamenti degli Stati membri beneficiari di assistenza finanziaria, nonché per una assai lacunosa “giustiziabilità” delle misure adottate, difficilmente contestabili dinanzi ai giudici, tanto nazionali quanto, soprattutto, europei²⁹³.

on the Member States to find solutions even outside the framework of the EU conferred competences» ed aggiunge: «If the EU obligation of solidarity could not be adequately fulfilled with the available EU instruments, recourse to these non EU-instruments was arguably in some way fulfilling a EU obligation of solidarity, also linked with the obligation of loyal cooperation».

²⁹¹ Sul punto, cfr. i contributi citati *supra* alla nota 123 di questo capitolo.

²⁹² In merito al ruolo del Consiglio europeo nel contesto della crisi cfr., *ex multis*, M. DAWSON, B. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *Modern Law Review*, 2013, p. 817 ss., spec. p. 830 s.; M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 385 ss.; G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, cit., spec. p. 842 s. Con particolare riguardo al presidente di tale istituzione cfr., ad esempio, D. DINAN, *Coping With Crisis: The Role of the European Council President*, in *Fordham International Law Journal*, 2016, p. 1225 ss.

²⁹³ Nella giurisprudenza della Corte di giustizia cfr., ad esempio, due sentenze pronunciate il 20 settembre 2016: Corte giust., cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising c. Commissione e BCE*, ECLI:EU:C:2016:701, e Corte giust., cause riunite da

6. *La c.d. “costituzionalizzazione” del requisito della condizionalità: punto di equilibrio tra solidarietà e responsabilità o aperta contraddizione con il principio di solidarietà?*

La questione da ultimo menzionata induce ad interrogarsi in merito al requisito della condizionalità. Non essendo possibile approfondire, in questa sede, i numerosi problemi sollevati dall'applicazione di tale requisito sotto il profilo delle sue ricadute sul piano dei diritti sociali²⁹⁴, ci si limiterà a svolgere alcune riflessioni con particolare riferimento ai rapporti tra quest'ultimo ed il principio di solidarietà.

C-105/15 P a C-109/15 P, *Mallis e Malli c. Commissione e BCE*, ECLI:EU:C:2016:702 (entrambe rese su impugnazione di diverse sentenze del Tribunale dell'Unione europea); nonché Corte giust., 13 giugno 2017, causa C-258/14, *Florescu*, ECLI:EU:C:2017:448. In generale, in merito alla giustiziabilità delle misure adottate nel contesto della crisi, cfr., tra i molti contributi, A. GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, 2013, p. 1011 ss.; S. BARDUTZKY, E. FAHEY, *Who Got to Adjudicate the EU's Financial Crisis and Why? Judicial Review of the Legal Instruments of the Eurozone*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*, cit., p. 341 ss.; A. POULOU, *Austerity and European social rights: How can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, 2014, p. 1145 ss.; S. BARDUTZKY, *Constitutional courts, preliminary rulings and the “new form of law”: The adjudication of the European stability mechanism*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1771 ss.; F. FABBRINI, *The new architecture of EMU and the role of the courts: Lessons from the crisis*, in S. DE LA ROSA, F. MARTUCCI, E. DUBOUT (sous la direction de), *L'Union européenne et le fédéralisme économique: discours et réalités*, Bruxelles, 2015, p. 291 ss.; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., spec. p. 121 ss.; C. KILPATRICK, *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2015, p. 325 ss., spec. p. 347 ss.; D. SARMIENTO, M. HARTMANN, *European Monetary Union and the Courts*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 526 ss.

²⁹⁴ Con riguardo alla condizionalità nell'ambito della governance economica europea cfr., *ex multis*, F. COSTAMAGNA, *Saving Europe 'Under Strict Conditionality': A Threat for EU Social Dimension?*, Centro Einaudi, Working Paper-LPF n. 7, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/WP-LPF_7_2012_Costamagna.pdf; F. COSTAMAGNA, A. VITERBO, *L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi dell'area euro: profili giuridici*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali. Regole e valori*, Napoli,

Si è visto nei paragrafi precedenti come alla condizionalità sia stato attribuito, nel corso della crisi, un ruolo centrale, nel tentativo di evitare che gli interventi di assistenza finanziaria potessero essere percepiti come una deroga alle regole relative alla disciplina di bilancio. Ciò, essenzialmente, al fine di ridurre il *moral hazard* e di incentivare gli Stati membri

2013, p. 107 ss.; M. IOANNIDIS, *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht – Heidelberg journal of international law*, 2014, p. 61 ss.; A. BARAGLIA, *Conditionality measures within the euro area crisis: A challenge to the democratic principle?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, p. 268 ss.; K. FEATHERSTONE, *Conditionality, Democracy and Institutional Weakness: the Euro-crisis Trilemma*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 48 ss.; E. PAPARELLA, *Il Fondo monetario internazionale nell'eurozona: la stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Napoli, 2018; P. KAUFFMANN, *La conditionnalité dans les plans d'aide financière aux pays de la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2019, p. 89 ss.; F. MARTUCCI, *Aspects juridiques et institutionnels de la conditionnalité dans la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2019, p. 82 ss. Più in generale, con riferimento alle conseguenze delle misure adottate nel contesto della crisi sotto il profilo dei diritti sociali, cfr., senza alcuna pretesa di completezza, C. DEGRYSE, M. JEPSEN, P. POCHET, *The Euro crisis and its impact on national and European social policies*, ETUI Working Paper, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-Euro-crisis-and-its-impact-on-national-and-European-social-policies>; F. COSTAMAGNA, *The Impact of Stronger Economic Policy Co-ordination on the European Social Dimension: Issues of Legitimacy*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*, cit., p. 359 ss.; C. KILPATRICK, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 393 ss.; C. KILPATRICK, B. DE WITTE (eds.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Papers, 2014, consultabile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>; C. O'CONNOR, *Austerity and the faded dream of a 'social Europe'*, in A. NOLAN (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, 2014, p. 169 ss.; R. CISOTTA, *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell'UE*, in *Politiche sociali*, 2015, p. 163 ss.; M. CONDINANZI, *Unione economica e monetaria e politica sociale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, cit., p. 241 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 2, p. 123 ss.; R. CAFARI PANICO, *L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 289 ss.; F. COSTAMAGNA, *National social spaces as adjustment variables in the EMU: A critical legal appraisal*, in *European law journal*, 2018, p. 163 ss.

a non venire meno alla gestione delle rispettive finanze pubbliche in conformità ai principi fondamentali dell'UEM.

È per tali ragioni che, come è stato correttamente rilevato, il requisito della condizionalità è stato, per così dire, “costituzionalizzato”²⁹⁵. Ciò si è verificato, per un verso, ad opera degli Stati membri, in particolare mediante la revisione del TFUE, a seguito della quale il par. 3 dell'art. 136 dispone che «[l]a concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo [di stabilità] sarà soggetta a una *rigorosa condizionalità*»²⁹⁶. Per altro verso, la “costituzionalizzazione” in questione è stata avallata e confermata, come visto, dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*²⁹⁷.

Valorizzando tale requisito, insieme con l'obiettivo costituito dalla stabilità dell'area euro nel suo insieme²⁹⁸, è stato possibile riconciliare con le regole ed i principi propri del diritto dell'Unione il cambio di paradigma realizzatosi, tra l'altro, per effetto dell'istituzione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria agli Stati membri²⁹⁹. Si è così legittimata un'evoluzione della c.d. costituzione economica dell'Unione europea che,

²⁹⁵ Cfr. P.-A. VAN MALLEGHEM, *Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution*, cit., spec. p. 162. Per un'analisi fortemente critica nei confronti della tesi della “costituzionalizzazione” dell'austerità, cfr. C. KAUPA, *Has (Downturn-)Austerity Really Been 'Constitutionalized' in Europe? On the Ideological Dimension of Such a Claim*, in *Journal of Law and Society*, 2017, p. 32 ss.

²⁹⁶ Corsivo aggiunto.

²⁹⁷ Nella quale si trovano numerosi riferimenti alla condizionalità: cfr. Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punti 69, 72, 111, 142.

²⁹⁸ Su cui v. *infra* il par. 7 di questo capitolo.

²⁹⁹ Cfr. P.-A. VAN MALLEGHEM, *Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution*, cit., spec. p. 162. In una prospettiva analoga cfr. K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, cit., spec. p. 182 s.: «The legal and institutional experimentation characterising European responses to the crisis launched a constitutional mutation which is not confined to an innovative and liberal interpretation of individual Treaty provisions but has shaken central Maastricht principles as well»; nonché M. IOANNIDIS, *How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, cit., spec. p. 1258, ad avviso del quale «the shift from the Maastricht-born, market-based paradigm to that of cross-border transfers and financial assistance» è stato ritenuto dalla Corte di giustizia, nelle sentenze *Pringle* e *Gauweiler*, «constitutionally acceptable».

sino a pochi anni fa, sarebbe stata difficilmente concepibile³⁰⁰. In particolare, da un sistema improntato alla prevenzione delle crisi si è passati ad un quadro normativo suscettibile di assicurare altresì un'efficace gestione delle stesse³⁰¹. In tale contesto, anche la regola del *no bail-out* di cui all'art. 125 TFUE ha acquisito una nuova configurazione, rappresentando non più una norma di chiusura, apparentemente assai rigida, bensì una disposizione diretta a vietare che l'Unione intervenga in favore degli Stati in difficoltà quando questi ultimi, già beneficiari di assistenza finanziaria, non rispettino la condizionalità necessaria per garantire la stabilità dell'area euro nel suo complesso³⁰².

A fronte degli sviluppi delineati, ci si può domandare se la condizionalità, come declinata nell'ambito degli interventi posti in essere durante la crisi, costituisca un punto di equilibrio tra l'affermazione del principio di solidarietà e la responsabilità di ciascuno Stato membro per la gestione delle finanze pubbliche, ovvero si ponga in aperta contraddizione con il principio di solidarietà.

Adottando, in sostanza, il primo punto di vista indicato, si è affermato che la condizionalità, contribuendo a ridurre il *moral hazard* degli Stati che beneficiano di assistenza e rafforzando il ruolo di coordinamento e controllo delle istituzioni europee, «rappresenta la *cerniera tra responsabilità e solidarietà* e concretizza il superamento del *trade-off* tra politica monetaria accentrata e politica economica decentrata»³⁰³.

In tale ordine di idee, la condizionalità è dunque intesa come elemen-

³⁰⁰ In argomento cfr., *ex multis*, R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit.; M. IOANNIDIS, *How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, cit.

³⁰¹ Cfr. P.-A. VAN MALLEGHEM, Pringle: *A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution*, cit., spec. p. 162, che parla di «shift from a monetary constitution focusing solely on the prevention of fiscal crises to a monetary constitution that provides for both crisis prevention and crisis management».

³⁰² In tali termini M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., p. 1330, che richiama, in proposito, J.-V. LOUIS, *Les réponses à la crise*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 353 ss., spec. p. 357; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 991; N. COLACINO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1199.

³⁰³ Così M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., p. 1330 (corsivo aggiunto).

to suscettibile di assicurare la coesistenza tra una più compiuta applicazione del principio di solidarietà, rappresentata dall'istituzione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria, ed il mantenimento dei principi fondamentali dell'UEM, *in primis* la responsabilità degli Stati membri nella conduzione delle rispettive politiche di bilancio.

In una prospettiva parzialmente diversa, peraltro, può dubitarsi che la condizionalità possa essere considerata un'espressione del principio di solidarietà, essendo piuttosto concepita, sia pure nell'ottica per certi versi "necessitata" di scongiurare fenomeni di *moral hazard*, in funzione delle esigenze del mercato, come testimonia il fatto che essa si riveli strumentale alle discusse politiche di austerità³⁰⁴. Per quanto riguarda, in particolare, il principio di solidarietà tra Stati membri, si osserva come la messa in atto degli strumenti di assistenza finanziaria abbia non di rado incontrato resistenze da parte degli stessi Stati membri beneficiari³⁰⁵ e sia stata oggetto, talvolta, di decisioni assunte, sostanzialmente, soltanto da alcuni Stati membri, in un contesto istituzionale dalla legittimità quantomeno discutibile³⁰⁶. Sembra potersi rinvenire, in questo quadro, una solidarietà "condizionata"³⁰⁷, la cui portata non può essere sopravvalutata, a fronte dei pesanti sacrifici imposti agli Stati membri interessati.

Proprio a tal proposito, i problemi maggiori si pongono con riguardo alla dimensione sociale della solidarietà, rispetto alla quale la condizionalità pare essere in netta contraddizione, nel senso che le conseguenze degli interventi di assistenza sotto il profilo dei diritti sociali risultano assai difficilmente conciliabili con tale principio. Ciò è dimostrato, ad esempio, dalle pronunce con cui le Corti costituzionali di taluni Stati membri hanno censurato misure adottate in conformità ai *memoranda of understanding* conclusi nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria³⁰⁸.

³⁰⁴ Cfr. F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire*, cit., spec. p. 266.

³⁰⁵ In tal senso cfr., ad esempio, D. TRIANTAFYLLOU, *Les plans de sauvetage de la zone Euro et la peau de chagrin*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2011, p. 195 ss., spec. p. 208.

³⁰⁶ Si pensi, per tutti, al caso dei negoziati relativi alla Grecia, svoltisi nell'estate del 2015, nell'ambito dei quali un ruolo assolutamente preminente è stato svolto, come noto, dalla Germania e dalla Francia.

³⁰⁷ Espressione utilizzata da J.-V. LOUIS, *Les réponses à la crise*, cit., spec. p. 356.

³⁰⁸ Cfr., per tutte, la sentenza del Tribunale costituzionale portoghese, Acórdão n.

Si tratta, peraltro, di aspetti che, non riguardando la solidarietà intesa nella sua dimensione interstatale, travalicano i confini dell'ambito di indagine del presente lavoro.

7. *La crescente valorizzazione dell'obiettivo della stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme.*

Si è già visto³⁰⁹ come, nel corso della crisi, la stabilità finanziaria³¹⁰ dell'area euro nel suo insieme si sia affermata quale obiettivo fondamentale³¹¹

187/2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>. Per un commento a tale decisione, cfr. R. CISOTTA, D. GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 465 ss. Cfr. altresì A.M.G. MARTINS, *The judicial control of the Portuguese austerity measures during the crisis from a multilevel perspective*, in J.A. KÄMMERER, M. KOTZUR, J. ZILLER (eds.), *Integration und Desintegration in Europa | Integration and desintegration in Europe | Intégration et désintégration en Europe*, Baden-Baden, 2019, p. 299 ss.

³⁰⁹ V. *supra*, in particolare il par. 3 di questo capitolo.

³¹⁰ In generale, sul concetto di stabilità finanziaria, la cui definizione non è univoca in dottrina, cfr., ad esempio, A. CROCKETT, *Why is financial stability a goal of public policy*, in *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1997; T. PADOA-SCHIOPPA, *The eurosystem and financial stability*, in *Revue de la banque*, 2000, p. 204 ss.; M. ANDENAS, I.H.-Y. CHIU, *Financial stability and legal integration in financial regulation*, in *European Law Review*, 2013, p. 335 ss.

³¹¹ In argomento cfr., tra i molti contributi, R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 74 ss.; ID., *Financial stability and the reconstruction of the EU legal order in the aftermath of the crisis*, in *From Monetary Union to Banking Union, on the way to Capital Markets Union. New opportunities for European integration*, ECB Legal Conference, 1-2 September 2015, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/frommonetaryunion201512.en.pdf>, p. 283 ss.; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., spec. p. 731 ss.; G. LO SCHIAVO, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, Alphen aan den Rijn, 2017; L. LIONELLO, *The Pursuit of Stability of the Euro Area as a Whole. The Reform of the European Economic Union and Perspectives of Fiscal Integration*, Cham, 2020. Cfr. inoltre il documento della Commissione europea, *European Financial Stability and Integration Review (EFSIR)*, Commission Staff Working Document, pubblicato con cadenza annuale; il più recente (2020)

nel quadro della *governance* economica europea, segnando un'evoluzione del sistema sancita, ancora una volta, sia dalla revisione del TFUE³¹², sia dalla sentenza *Pringle*³¹³.

Una delle prime manifestazioni del concetto di stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme si ritrova nella dichiarazione³¹⁴ con cui, l'11 febbraio 2010, i Capi di Stato o di governo degli Stati membri hanno affermato l'impegno per il sostegno alla Grecia, che sarebbe stato effettivamente garantito dagli Stati dell'eurozona poco tempo dopo³¹⁵. Si tratta di un richiamo assai significativo, proveniente dagli Stati membri, che fa seguito alla constatazione della responsabilità condivisa – e, dunque, si potrebbe dire, della solidarietà³¹⁶ – che lega, in particolare, gli Stati la cui moneta è l'euro³¹⁷. Ulteriori riferimenti sono presenti, poi, oltre che nella decisione di modifica dell'art. 136 TFUE (e, conseguentemente, nel par. 3 di tale disposizione), in varie previsioni del TSCG e del trattato MES. Né in tali accordi, né nell'ambito del diritto dell'Unione, peraltro, è fornita una definizione che consenta di enucleare con precisione il significato e la portata del concetto in questione³¹⁸.

è disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-financial-stability-and-integration-review-2020_en.pdf.

³¹² Atteso che la prima parte del par. 3 dell'art. 136 TFUE prevede, lo si ricorda, che: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare *ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme*» (corsivo aggiunto).

³¹³ Nella quale la Corte ha qualificato come «obiettivo superiore» la stabilità finanziaria dell'Unione monetaria: cfr. Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., spec. punto 135.

³¹⁴ *Statement by the Heads of State or Government of the European Union*, Bruxelles, 11 febbraio 2010, disponibile all'indirizzo internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/112_856.pdf.

³¹⁵ Cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 75.

³¹⁶ Si esprime in tal senso R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 75.

³¹⁷ Cfr. la frase iniziale della dichiarazione in questione: «All euro area members must conduct sound national policies in line with the agreed rules. They have a shared responsibility for the economic and financial stability in the area».

³¹⁸ Cfr., a tale riguardo, K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, cit., spec. p. 58, i quali propongono una definizione, in termini generali, del con-

La stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme si distingue nettamente dalla stabilità dei prezzi, il cui mantenimento costituisce, come si è visto³¹⁹, l'obiettivo principale dell'UEM sin dal trattato di Maastricht. La distinzione emerge con chiarezza dalla sentenza *Pringle*, nella quale la Corte di giustizia ha precisato:

«l'obiettivo perseguito [dal MES], che è di salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo complesso, [...] si distingue chiaramente dall'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, che costituisce l'obiettivo principale della politica monetaria dell'Unione. Infatti, anche se la stabilità della zona euro può avere ripercussioni sulla stabilità della moneta utilizzata in tale zona, una misura di politica economica non può essere equiparata ad una misura di politica monetaria per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro»³²⁰.

Sulla base di siffatta distinzione, in un passaggio successivo della medesima sentenza la Corte di giustizia respinge l'argomento, fatto valere dal sig. Pringle, secondo cui il MES rientrerebbe nella politica monetaria e, di conseguenza, nella competenza esclusiva dell'Unione: poiché l'obiettivo del MES³²¹ è diverso dal mantenimento della stabilità dei prezzi, tale meccanismo non interferisce direttamente con la politica monetaria e, dunque, l'argomento in questione è infondato³²².

Secondo la Corte, l'istituzione di un meccanismo di assistenza finanzia-

retto di stabilità finanziaria: «At a very general level, 'financial stability' refers to a situation where the distinct parts of the financial system are able to perform their functions without major disruptions in the financial system or the economy in general. Basically, at issue is the ability of direct financing through markets and indirect financing through intermediaries to channel funds between suppliers and demanders in a rational manner».

³¹⁹ V. *supra* il par. 1 del capitolo III.

³²⁰ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 56.

³²¹ Ossia, «ai sensi degli articoli 3 e 12, paragrafo 1, del Trattato MES, [...] soddisfare le esigenze di finanziamento dei membri del MES, vale a dire gli Stati membri la cui moneta è l'euro, che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri»: cfr. Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 96.

³²² *Ivi*, punti 93-98.

ria come il MES rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri; da ciò potrebbe inferirsi che la stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme è un obiettivo che può essere perseguito soltanto da questi ultimi e che, correlativamente, non fa parte degli obiettivi dell'Unione³²³. Del resto, come è stato osservato, la stabilità finanziaria di ciascuno Stato membro³²⁴ è strettamente connessa alla stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme, sì che sarebbe artificioso considerarle separatamente³²⁵. Peraltro, a ben vedere, la stabilità in questione è perseguita, ad esempio, anche nell'ambito dell'Unione bancaria³²⁶, e dunque non è del tutto sottratta all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, né alle competenze di quest'ultima³²⁷. Vi è inoltre chi ritiene che tale obiettivo costituisca, ancorché implicitamente, una sorta di *telos* secondario dell'art. 125 TFUE³²⁸.

³²³ In tale prospettiva cfr., *amplius*, R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 75 ss. In un'ottica parzialmente diversa cfr. G. LO SCHIAVO, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, cit., spec. p. 42 s.

³²⁴ In particolare, di uno Stato membro dell'eurozona.

³²⁵ Cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 76, che menziona, in proposito, Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 142, ove la Corte fa riferimento alla necessità di «salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso nonché dei suoi Stati membri» (corsivo aggiunto).

³²⁶ Cfr. A. DI MARCO, *Il controllo delle banche nell'UEM: la (problematica) nascita di un sistema integrato di vigilanza prudenziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 549 ss., spec. 556.

³²⁷ In tal senso R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 80 s.

³²⁸ Cfr. K. TUORI, *The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications*, EUI Law Working Papers No. 28, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW_2012_28_Tuori.pdf?sequence=1&isAllowed=y, spec. p. 24: «the no-bailout provision clearly aims to induce Member States to responsible fiscal policy and to ward off the moral hazard which awareness of other Member States' coming to the rescue in a sovereign debt crisis could entail. This aim also justifies treating different forms of financial assistance in equal terms under this provision. But a teleological interpretation should heed not only the particular *telos* of the no-bailout clause but also the more general objective of the regulative whole Art 125(1) is part of. And this 'second-order' *telos* of the no-bailout clause undoubtedly

Si delinea, in definitiva, un quadro dai contorni non ancora completamente chiari, con riferimento alla definizione ed allo *status* dell'obiettivo costituito dalla stabilità finanziaria dell'area euro. Quel che è certo, in ogni caso, è che quest'ultima ha assunto un'importanza crescente, non soltanto a livello dell'Unione europea, come dimostra la rilevanza ad essa attribuita dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*, ma anche nell'ambito degli ordinamenti nazionali.

A tal proposito, tra le varie decisioni adottate da corti costituzionali degli Stati membri in merito alla compatibilità del trattato MES con le rispettive carte fondamentali³²⁹, si segnala una pronuncia della Corte Suprema estone che si contraddistingue per il significativo riferimento all'obiettivo in questione³³⁰. Nell'ambito di un giudizio relativo all'art. 4, par. 4, del trattato MES – che, in caso di urgenza, consente di approvare misure di assistenza con una maggioranza dell'85%, invece che all'unanimità – ed al pregiudizio asseritamente sofferto dall'Estonia a causa di tale previsione, la Corte Suprema estone ha fondato il suo ragionamento, tra l'altro, proprio sulla stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso. In particolare, tale Corte ha affermato che «the economic and financial [stability] of the euro area is contained in the constitutional values of Estonia as of the time Estonia became a euro area Member State»³³¹, aggiungendo che «a threat to the economic and finan-

includes the financial stability of the euro area as a whole. This argument supports the legal impeccability of Member-State assistance, in spite of the no-bailout clause and the inapplicability of the emergency provision in Art 122(2) TFEU. But it also justifies and even presupposes, at least to a certain extent, the 'strict conditionality' of assistance. The viewpoint of moral hazard retains its relevance even when retreat from stringent bailout prohibition is considered legally possible».

³²⁹ Sulle quali cfr., ad esempio, E. BARTOLINI, *La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 135 ss.; S. BARDUTZKY, E. FAHEY, *Who Got to Adjudicate the EU's Financial Crisis and Why? Judicial Review of the Legal Instruments of the Eurozone*, cit.

³³⁰ Cfr. K. LENAERTS, *EMU and EU's constitutional framework*, cit., spec. p. 766; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 78 s.

³³¹ Sentenza della Corte Suprema estone (Riigikohus), *en banc*, case 3-4-1-6-12, traduzione inglese disponibile all'indirizzo internet: <http://www.riigikohus.ee/?id=1347>, par. 163. In proposito, cfr. C. GINTER, *Constitutionality of the European Stability Mechanism*

cial [stability] of the euro area is also a threat to the economic and financial [stability] of Estonia»³³². Anche sulla scorta di tali argomenti, la Corte ha escluso l'incompatibilità della disposizione controversa con la Costituzione estone.

La pronuncia dimostra come la stabilità dell'area euro possa assumere rilievo primario anche con riferimento ai valori costituzionali nazionali: pur essendo riferibile, ovviamente, soltanto all'Estonia, l'approccio adottato in tale sentenza può essere letto come indice di una tendenza più generale³³³, che pare potersi ricondurre, tra l'altro, all'interdipendenza tra le economie degli Stati dell'eurozona.

8. *Un primo bilancio sull'assistenza finanziaria agli Stati membri: affermazione o negazione del principio di solidarietà interstatale?*

Se la stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme ha assunto una posizione preminente (ed esplicita) nella *governance* economica europea, lo stesso non può dirsi, quantomeno nei medesimi termini, con riguardo al principio di solidarietà tra Stati membri. Tale constatazione è dovuta non soltanto al silenzio serbato in proposito dalla Corte di giustizia nella fondamentale sentenza *Pringle*³³⁴, ma altresì alla ritrosia degli Stati membri e delle istituzioni a fare espressamente riferimento a tale principio nel settore in esame.

in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 335 ss.; M. SAARMANN, *A cup of financial stability, please! The ESM judgment of the Estonian Supreme Court*, in *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, 2013, p. 163 ss. In luogo della parola "stability" (sostituita al termine originale, ad esempio, da K. LENAERTS, *EMU and EU's constitutional framework*, cit.) la traduzione della sentenza impiega il termine "sustainability", ma pare corretto ritenere che si tratti, in realtà, proprio della stabilità dell'area euro. In ogni caso, al successivo par. 188, si legge: «Financial stability is related to significant constitutional values».

³³² Sentenza della Corte Suprema estone (Riigikohus), *en banc*, case 3-4-1-6-12, cit., par. 163.

³³³ In tal senso R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 79.

³³⁴ Ma non dall'avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione nella medesima causa, come visto *supra* nel par. 4 di questo capitolo.

Si è visto nel capitolo precedente³³⁵, peraltro, che un ruolo per la solidarietà interstatale pare rinvenibile già nella struttura dell'UEM come delineata a Maastricht; a maggior ragione, dovrebbe riconoscersi una certa influenza di tale principio nel quadro degli interventi che hanno determinato le significative evoluzioni della *governance* economica europea di cui si è dato conto nel presente capitolo.

In proposito, si osserva che il principio di solidarietà è stato evocato, benché soltanto da parte di taluni autori³³⁶, sin dai primi commenti relativi alle misure di assistenza adottate nel corso della crisi. Ciò allo scopo, per un verso, di rilevarne una più o meno evidente manifestazione, tal-

³³⁵ V. *supra* il capitolo III, in specie il par. 6.

³³⁶ Senza alcuna pretesa di completezza, cfr., *ex multis*, con opinioni anche assai divergenti, G.L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, cit.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 972 ss.; PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., spec. p. 562; P. BLIZKOVSKY, *Economic governance and solidarity: A complex relationship*, in *Studia Diplomatica*, 2011, 4, p. 69 ss.; A. BUZELAY, *La solidarité économique et financière en Europe: une valeur devenue précaire?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2011, p. 260 ss.; W.T. EIJSBOUTS, *Rethinking solidarity in the EU, from fact to social contract*, cit.; J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit.; M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p. 1792 ss.; F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., spec. p. 410 ss.; R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne*, cit., spec. p. 298 ss.; S. FERNANDES, E. RUBIO, *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?*, Notre Europe Policy Paper no. 51, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://www.institutdelors.eu/media/solidarityemu_s.fernandes-e.rubio_ne_feb2012.pdf?pdf=ok; F. MARTUCCI, *La solidarité intéressée dans la zone euro: les mécanismes de stabilité*, in *Études européennes*, 2012, disponibile all'indirizzo internet: www.etudes-europeennes.eu/images/stories/La_crise_de_la_zone_euro/MARTUCCI_-30-06-2012.pdf; R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. p. 775 ss.; G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro*, cit., spec. p. 25; V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit.; A. MCDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit.; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 82 ss.; P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, cit., spec. p. 279 ss.; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., spec. p. 166 ss.; Y. PETIT, *Solidarité entre États membres et fédération monétaire, bancaire et budgétaire*, cit.

volta invocandone una più compiuta affermazione, ovvero, per altro verso, di negarne la rilevanza e/o l'applicabilità con riferimento al settore della *governance* economica europea.

Nel primo ordine di idee si collocano, innanzitutto, coloro i quali ritengono che, a fronte di una situazione di crisi potenzialmente sistemica, il principio in questione assuma una funzione, per così dire, necessaria³³⁷. Esso consente, in particolare, di giustificare e rafforzare l'interpretazione evolutiva, o comunque non estensiva, dell'art. 125 TFUE, proposta da una parte della dottrina e successivamente fatta propria dalla Corte di giustizia in *Pringle*³³⁸. Tale opinione è avvalorata, inoltre, da chi considera che il MESF ed il FESF costituiscano una «prima «strutturazione» del principio di solidarietà finanziaria della zona euro», avviata sull'onda dell'emergenza, ma sufficiente ad aprire la strada, in breve tempo, alla istituzionalizzazione di un meccanismo permanente e generale di sostegno finanziario a Stati membri dell'area euro, ossia il MES³³⁹. Secondo questa interpretazione, in occasione dei primi interventi di sostegno finanziario veniva riconosciuta dagli Stati dell'eurozona «la necessità di un impegno politico che desse il segnale ai mercati che in caso di necessità sarebbe diventato operativo quel *principio di solidarietà*, in base al quale i Paesi membri dell'Euro sarebbero stati in grado di fornire assistenza ad altri Paesi dell'Euro»³⁴⁰. Vi è chi, a tale riguardo, ha definito il MES proprio come un meccanismo di solidarietà³⁴¹.

³³⁷ Cfr., ad esempio, N. PARISI, *Il «caso Grecia» e il futuro dell'Unione economica e monetaria europea*, Centro di documentazione europea – Università degli studi di Catania, 2010, disponibile all'indirizzo internet: http://www.cde.unict.it/sites/default/files/files/Parisi_editoriale-CDE-euro-grecia.pdf.

³³⁸ In tal senso cfr., per tutti, G.L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, cit., i cui argomenti sono ripresi, tra gli altri, da A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 973.

³³⁹ In tali termini R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, cit., p. 13.

³⁴⁰ F. NELLI FEROCI, *La riforma dell'assetto di governance economica dell'Unione europea*, Collegio europeo di Parma, *Lectio magistralis* del 21 maggio 2012, citato da R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, cit., p. 13, nota 31 (corsivo aggiunto).

³⁴¹ Cfr., ad esempio, A. MEYER-HEINE, *Le TFUE et l'assistance financière à un État*

Tuttavia, è stato altresì rilevato che, specialmente nelle fasi più concitate della crisi, gli Stati membri (e l'Unione) hanno dato prova, a ben vedere, di una solidarietà "interessata"³⁴², come si evince, ad esempio, dal fatto che gli interventi posti in essere siano stati rimandati il più possibile e limitati al minimo indispensabile, con l'obiettivo primario – più che di prestare realmente soccorso agli Stati in difficoltà – di scongiurare effetti catastrofici sulla stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso. Si è già avuto modo di osservare³⁴³, peraltro, che il concetto di solidarietà non coincide affatto con la carità e che, dunque, la prevalenza dell'interesse generale su quello individuale, connaturata al principio di solidarietà, non comporta il venir meno di quest'ultimo interesse. Al contrario, lungi dall'essere espressione di una condotta puramente altruistica, la solidarietà è spesso ispirata proprio dall'interesse individuale (nel caso di specie, nazionale), da intendersi come tale ovvero come facente parte dell'interesse generale (per quanto qui rileva, dell'Unione e/o degli Stati membri complessivamente considerati).

Occorre altresì ricordare, e lo si è visto nel paragrafo precedente, come la stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso abbia giocato un ruolo preponderante, probabilmente anche rispetto alla solidarietà, come dimostrato da numerosi aspetti, tra i quali, oltre alla sentenza *Pringle*, il testo del (nuovo) par. 3 dell'art. 136 TFUE e le disposizioni (oltre che la denominazione) dello stesso trattato MES. L'art. 2 di quest'ultimo, in particolare, individua l'obiettivo del MES nella mobilitazione di risorse finanziarie e nella fornitura di sostegno alla *stabilità*, a beneficio dei suoi

membre: réflexions liées à la mise en place du MES, cit., spec. p. 18. Nello stesso senso, in precedenza, con riguardo agli interventi posti in essere nelle prime fasi della crisi, D. TRIANTAFYLLOU, *Les plans de sauvetage de la zone Euro et la peau de chagrin*, cit., spec. p. 196, che richiama, sul punto, CH. CALLIESS, *Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht: eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms*, in *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2011, p. 213 ss.

³⁴² Così F. MARTUCCI, *La solidarité intéressée dans la zone euro: les mécanismes de stabilité*, cit. Nello stesso senso cfr. H. HOFMEISTER, "All for one..." – A Legal Analysis of the European Financial Crisis, in *New English Journal of International and Comparative Law*, 2012, p. 129 ss., spec. p. 129: «The main motives behind [the] rescue efforts are not of an altruistic nature, even though calls for solidarity echo everywhere. Rather, selfish motives predominate».

³⁴³ V. *supra* il par. 4 del capitolo I.

membri che si trovino in gravi problemi finanziari, «se indispensabile per salvaguardare la *stabilità* finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri»³⁴⁴. Assai meno centrale è il riferimento alla solidarietà, pur presente nel medesimo trattato MES, il cui considerando n. 5 si limita ad affermare, tra l'altro: «Il presente trattato e il TSCG sono complementari nel promuovere la responsabilità e la *solidarietà* di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria»³⁴⁵. Si tratta, in ogni caso, di un richiamo significativo, che fa seguito alle sollecitazioni provenienti, ad esempio, dal Parlamento europeo, il quale, già in una risoluzione del 20 ottobre 2010, aveva considerato che «la nuova governance economica rafforzata dovrebbe integrare pienamente e rafforzare il *principio di solidarietà dell'UE*, in quanto preconditione della capacità dell'area euro di far fronte agli *shock* asimmetrici e agli attacchi speculativi»³⁴⁶ ed aveva fatto esplicito riferimento alla solidarietà, inoltre, nella successiva risoluzione sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'art. 136 TFUE³⁴⁷.

³⁴⁴ Corsivo aggiunto.

³⁴⁵ Corsivo aggiunto. Cfr. A. MEYER-HEINE, *Le TFUE et l'assistance financière à un État membre: réflexions liées à la mise en place du MES*, cit., spec. p. 17: «Le maintien de la stabilité financière de la zone euro justifie [...] l'intervention du mécanisme, la solidarité n'étant pas l'objectif premier».

³⁴⁶ Cfr. il punto H della risoluzione del Parlamento europeo, del 20 ottobre 2010, recante raccomandazioni alla Commissione sul miglioramento della governance economica e del quadro di stabilità dell'Unione, in particolare nell'area dell'euro (2010/2099(INI)), *Migliorare la governance economica e il quadro di stabilità dell'Unione, in particolare nell'area dell'euro*, in GUUE, C 70E dell'8 marzo 2012, p. 41 ss. (corsivo aggiunto).

³⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo, del 23 marzo 2011, sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0103+0+DOC+XML+V0//IT>, spec. punto 2, ove il Parlamento europeo «sottolinea il significato che l'euro riveste per il progetto politico ed economico europeo ed evidenzia l'importanza dell'impegno assunto da tutti gli Stati membri a favore della stabilità della zona euro, nonché il senso di responsabilità e solidarietà di cui essi hanno dato prova». In proposito, cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., p. 64, spec. nota 20.

È altresì possibile obiettare che, anche ove si voglia considerare i meccanismi di assistenza finanziaria come espressione del principio di solidarietà, quest'ultimo si sarebbe in realtà concretizzato – a seguito della prima fase della crisi, durante la quale, come si è visto, sono state adottate misure anche in favore di Stati “non euro”³⁴⁸ – esclusivamente nei confronti degli Stati membri dell'eurozona, il trattato MES essendo stato concluso soltanto da tali Stati³⁴⁹. Questa circostanza potrebbe essere interpretata come una dimostrazione della prevalenza della volontà di salvare la moneta unica, a fronte di una situazione di emergenza senza precedenti, rispetto all'affermazione della solidarietà tra Stati membri³⁵⁰. Peraltro, la tendenza ad una differenziazione tra gli Stati dell'area euro, le cui economie sono viepiù interdipendenti, e gli altri Stati membri costituisce un fenomeno certo non nuovo, ed anzi, già da tempo, in continua espansione³⁵¹.

³⁴⁸ Il riferimento è, oltre che agli interventi effettuati ai sensi dell'art. 143 TFUE (su cui v. *supra* il par. 2.1 di questo capitolo), al regolamento istitutivo del MESF (regolamento n. 407/2010), il cui ambito di applicazione, come visto, non è stato limitato ai soli Stati dell'eurozona (del resto, si è già rilevato che la base giuridica su cui è stato fondato tale regolamento, l'art. 122, par. 2, TFUE, non consente una siffatta limitazione: v. *supra* il par. 2.3 di questo capitolo).

³⁴⁹ Benché esso sia aperto all'adesione di altri Stati membri: v. art. 2 del trattato MES.

³⁵⁰ In tal senso cfr. A. MEYER-HEINE, *Le TFUE et l'assistance financière à un État membre: réflexions liées à la mise en place du MES*, cit., spec. p. 25 e dottrina citata alla nota 81.

³⁵¹ Per un approfondimento sul punto, cfr., tra i molti contributi, J.-V. LOUIS, *Differentiation and the EMU*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.), *The many faces of differentiation in EU law*, cit., p. 43 ss.; F. SNYDER, *EMU – Integration and Differentiation: Metaphor for European Union*, cit. Con particolare riguardo agli sviluppi registrati, sotto tale profilo, nel corso della crisi, cfr., ad esempio, L.S. ROSSI, “Fiscal Compact” e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, cit.; G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://astrid.eu/Riforma-del/Studi-e-ri/Archivio-29/Tosato_Asimmetrie-e-dilemmi-istituzionali_vol-Ist-europ.pdf; T. BEUKERS, *The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration*, 2013, disponibile all'indirizzo internet: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29057/MWP_2013_36_Beukers.pdf?sequence=1&isAllowed=y; S. VERHELST, *Differentiated Economic and Monetary Integration. An Experimental Cocktail in Search of a New Recipe*, in *Studia Diplomatica*, 2013, p. 19 ss.; K. ARMSTRONG, *Differentiated Economic Governance and the Reshaping of Dominion Law*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROU-

Resta il fatto, difficilmente contestabile, che il quadro complessivo della *governance* economica europea, quale risultante a seguito dell'adozione delle misure intese a fronteggiare la crisi, è profondamente mutato rispetto a buona parte delle premesse di base sulle quali era stato costruito l'impianto dell'UEM³⁵².

Pur senza negare tali mutamenti, peraltro, alcuni autori escludono che possa essere riconosciuto un ruolo centrale, nell'ambito dell'evoluzione in questione, al principio di solidarietà. In particolare, si dubita che esso possa giustificare l'asserita violazione del diritto dell'Unione, in specie della *no bail-out clause*, costituita dall'adozione dei meccanismi di assi-

CHE (eds.), *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*, cit., p. 72 ss.; T. BEUKERS, *Flexibilisation of the Euro Area: Challenges and Opportunities*, 2014, disponibile all'indirizzo internet: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29697/MWP_2014_01.pdf?sequence=1; M. MESSINA, *Strengthening economic governance of the European Union through enhanced co-operation: a still possible, but already missed, opportunity*, in *European Law Review*, 2014, p. 404 ss.; G. ROSSOLILLO, *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 325 ss.; M.F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, cit.; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., spec. p. 103 ss.; R. KOVAR, *Unité et dualité de l'Union européenne*, in *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 203 ss.; J.-V. LOUIS, *Coopération rapprochée: un nouveau mode de coopération renforcée?*, in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (sous la direction de), *L'identité du droit de l'Union européenne: mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 213 ss.; P. PONZANO, *L'intégration différenciée au sein de l'Union européenne et la «constitutionnalisation» de la zone Euro*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2015, p. 179 ss.; C. HERRMANN, *Differentiated integration in the field of economic and monetary policy and the use of '(semi-)extra' Union legal instruments – the case for 'inter se Treaty amendments'*, cit.; S. VAN DEN BOGAERT, V. BORGER, *Differentiated integration in EMU*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration*, Cheltenham, cit., p. 209 ss. Per una proposta intesa ad "istituzionalizzare" un'Europa a due velocità, fondata sulla distinzione tra gli Stati la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri, cfr., ad esempio, J.-C. PIRIS, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, 2012.

³⁵² In argomento cfr., *ex multis*, R. SMITS, *The European Debt Crisis and European Union Law: comments and a call for action*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 827 ss.; E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, cit.; M. IOANNIDIS, *How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, cit.

stenza finanziaria³⁵³. Si tratterebbe di un principio che – sebbene informi l'ordinamento dell'Unione nel suo complesso, anche in relazione ai settori più prettamente economici – non può fondare, né tantomeno imporre, «a re-arrangement of economic governance in the EU»³⁵⁴, nel senso di una maggiore condivisione delle responsabilità e/o delle risorse tra gli Stati membri. Una siffatta riforma del sistema, che viene talvolta descritta, in termini allarmistici, come la realizzazione di una *Transfer Union*, si porrebbe in contraddizione con i principi ispiratori dell'UEM e con l'assetto normativo di quest'ultima, come risultante dalle disposizioni del trattato. Essa legittimerebbe, infatti, la previsione di strumenti di carattere autenticamente redistributivo, suscettibili di andare oltre ai risultati economici ed alla responsabilità di bilancio di ciascuno Stato membro³⁵⁵.

Benché questa ipotesi sia, nei fatti, ancora lontana dall'essere attuata, l'interpretazione in parola mira ad evitare che le trasformazioni verificatesi negli ultimi anni vengano, per così dire, portate a compimento, mediante una maggiore cessione di sovranità al livello sovranazionale, in ambito economico, da parte degli Stati membri. È evidente, invero, che una completa affermazione del principio di solidarietà tra Stati membri potrebbe rappresentare uno dei fondamenti giuridici, ma probabilmente anche politici, sui quali costruire un'Unione europea, ed in particolare un'eurozona, maggiormente integrata sotto il profilo economico e fiscale.

Nello stesso ordine di idee, si afferma che non esiste alcuna regola generale, basata sul principio di solidarietà, in forza della quale l'Unione e gli Stati membri sarebbero *obbligati* a prestare assistenza ad uno Stato membro in difficoltà: se così fosse – si argomenta – il divieto posto dall'art. 125 TFUE sarebbe destinato a restare, sostanzialmente, lettera morta³⁵⁶. Pertanto, tale divieto non dovrebbe essere oggetto di una re-in-

³⁵³ In tal senso cfr., ad esempio, M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p. 1792 ss.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ Cfr., tra gli altri, R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. p. 775 s. Un obbligo di tal fatta è stato escluso altresì – come si è visto *supra*, al par. 4 di questo capitolo – dall'avvocato generale Kokott nella presa di posizione del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., spec. par. 143.

interpretazione, bensì, al contrario, dovrebbe essere applicato in modo rigoroso, al fine di ristabilire la sua funzione di presidio di una condotta rispettosa della disciplina di bilancio da parte degli Stati membri³⁵⁷.

Senza voler tornare sulla complessa questione del valore normativo del principio di solidarietà³⁵⁸, si osserva che la posizione testé descritta pare misconoscere l'importanza sistematica, più volte segnalata, dell'art. 122, par. 2, TFUE, nonché del principio (generale) di solidarietà tra Stati membri, nell'ambito della *governance* economica europea. In proposito, si richiama quanto già rilevato nel capitolo precedente³⁵⁹: specialmente a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, non vi è alcuna ragione per cui, sotto il profilo ermeneutico, la disciplina debba prevalere sulla solidarietà³⁶⁰.

In ogni caso, se nelle prime fasi della crisi poteva sostenersi che l'art. 122, par. 2, TFUE individuasse con precisione i confini dell'ambito di applicazione del principio di solidarietà nel quadro dell'UEM, negando che tale principio potesse legittimare forme di sostegno finanziario più strutturate³⁶¹, l'evoluzione verificatasi negli ultimi anni pare smentire, almeno indirettamente, questa lettura, atteso che è stato istituito un meccanismo permanente di assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà, da alcuni ritenuto proprio un'espressione del principio di solidarietà³⁶², e comunque difficilmente concepibile prima dell'insorgere della crisi.

Ciò detto, l'incidenza del principio in esame non può nemmeno essere sopravvalutata: più precisamente, pare necessario tenere conto anche di altri elementi che contribuiscono a spiegare la *ratio* degli interventi effet-

³⁵⁷ R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., p. 777, ad avviso del quale ciò consentirebbe, altresì, di disciplinare i mercati, sì da consentire agli stessi di valutare in modo più realistico i rischi di eventuali, futuri rischi di *default* (risultato in merito al quale, peraltro, pare lecito esprimere qualche dubbio).

³⁵⁸ In relazione alla quale v. *supra* il par. 4 del capitolo II.

³⁵⁹ V. *supra* il par. 6 del capitolo III.

³⁶⁰ Più controverso, come anticipato, appare il rapporto tra principio di solidarietà tra Stati membri e l'obiettivo «superiore» della stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso; essi, peraltro, non si pongono necessariamente in contraddizione tra loro.

³⁶¹ In tale prospettiva cfr., ad esempio, M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., spec. p. 1792.

³⁶² Cfr., tra gli altri, i contributi citati *supra* alla nota 341.

tuati³⁶³, quali ad esempio, come già rilevato, la volontà di tutelare la moneta unica, scongiurando la preoccupante eventualità del recesso di uno o più Stati membri dall'euro³⁶⁴, nonché la necessità di evitare ripercussioni sulla stabilità finanziaria dell'intera eurozona.

Il dibattito relativo al principio di solidarietà è, in ogni caso, ancora aperto e, su un piano più generale, l'interpretazione delle norme che disciplinano la *governance* economica europea e l'inquadramento delle misure adottate nel corso della crisi rimangono, allo stato attuale, assai controversi.

Ciò, del resto, non deve stupire, tenuto conto del fatto che, come è stato efficacemente osservato: «The search for the correct balance between providing adequate support to those in need and avoiding moral hazard represents today the most complex point of the European political debate»³⁶⁵.

³⁶³ Cfr. ancora M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., spec. p. 1792 s.

³⁶⁴ Sul punto cfr. i contributi citati *supra* alla nota 19.

³⁶⁵ Così L. BINI SMAGHI, *What We Mean When We Talk About Solidarity*, in *eutopia*, 12 ottobre 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://eutopiamagazine.eu/en/lorenzo-bini-smaghi/speakers-corner/what-we-mean-when-we-talk-about-solidarity>.

CAPITOLO V

L'ISTITUZIONE DELL'UNIONE BANCARIA E I TENTATIVI DI RIFORMA DELL'UEM ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI

SOMMARIO: 1. Breve premessa. – 2. Le principali linee di riforma della *governance* economica europea tracciate a livello istituzionale a partire dal 2012. – 3. La progressiva realizzazione dell'Unione bancaria e le difficoltà di affermazione della solidarietà in tale contesto. – 4. I successivi sviluppi del percorso di riforma dell'UEM. – 5. (*Segue*): in particolare: il “pacchetto” di riforme proposte dalla Commissione il 6 dicembre 2017. – 6. La proposta di istituire un Fondo monetario europeo. – 7. (*Segue*): e il tentativo di riformare il MES attraverso una modifica del suo trattato istitutivo. – 8. Dalle proposte relative ad un bilancio “aggiuntivo” per l'eurozona allo “Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività” (BICC). – 9. Conclusioni provvisorie sull'evoluzione della *governance* economica europea alla luce del principio di solidarietà tra Stati membri.

1. *Breve premessa.*

Nel capitolo precedente, si è tentato di delineare i principali tratti del ruolo svolto dal principio di solidarietà tra Stati membri nel contesto dei meccanismi di assistenza finanziaria introdotti in risposta alla crisi, prendendo in esame un percorso che ha condotto, pur con i limiti sopra evidenziati, all'istituzione di un meccanismo permanente in grado di fornire sostegno agli Stati membri (dell'area euro) in difficoltà.

Pare ora opportuno spostare l'attenzione su altri profili dell'evoluzione della *governance* economica europea che, pur essendo ancora in via di completamento o costituendo semplici proposte, inducono ad interrogar-

si sul ruolo del principio di solidarietà, tanto allo stato attuale, quanto in prospettiva.

In particolare, dopo avere sinteticamente illustrato le linee di riforma della *governance* economica europea individuate dalle istituzioni a partire dal 2012, ci si soffermerà anzitutto sull'Unione bancaria – che costituisce uno sviluppo fondamentale della “costituzione economica europea” e risulta strettamente connessa con l'UEM, nonché con il MES – al fine di valutare se l'accentramento di determinate funzioni in materia di vigilanza e di risoluzione, nonché la previsione di strumenti comuni, comporti o meno una valorizzazione del principio di solidarietà tra Stati membri.

Successivamente, si esamineranno le principali proposte di riforma dell'UEM avanzate a livello istituzionale nel corso degli ultimi anni, con particolare riguardo a quelle maggiormente rilevanti dal punto di vista della solidarietà.

L'analisi terrà conto dei vari sviluppi susseguitisi, spesso anche molto rapidamente, nel quadro della continua evoluzione del percorso (accidentato) verso il “completamento” dell'Unione economica e monetaria¹, con l'obiettivo di pervenire ad alcune conclusioni provvisorie in merito al ruolo del principio di solidarietà nel contesto della predetta evoluzione.

2. Le principali linee di riforma della governance economica europea tracciate a livello istituzionale a partire dal 2012.

Se è vero che la struttura istituzionale dell'Unione economica e monetaria e le sue regole di base sono oggetto di discussione e di dibattito ormai da molti anni, è altresì vero che, per effetto delle trasformazioni senza precedenti verificatesi a seguito dello scoppio della crisi economico-finanziaria², si è

¹ Evidenziano la necessità di impostare la discussione relativa alla riforma dell'UEM sulla base della sua “dimensione temporale” P. CRAIG, M. MARKAKIS, *EMU Reform*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 1400 ss., spec. p. 1400, i quali precisano che ciò deve essere inteso nel senso che «the likely direction of change emerges over time, with successive high-level reports operating incrementally to lay the groundwork for change».

² Si veda sul punto quanto rilevato *supra* nel capitolo IV, in particolare alla nota 2.

intensificata la spinta verso la riforma di vari profili dell'assetto normativo delineato dai trattati e dal diritto derivato in tale ambito di azione dell'Unione europea.

A partire dal 2012, in particolare, le istituzioni dell'Unione hanno vagliato la possibilità di riformare l'UEM, prefigurando lo sviluppo di una maggiore integrazione finanziaria ed economica sulla base di diversi possibili scenari, scanditi secondo varie fasi³.

Più nel dettaglio, un primo insieme di proposte è stato oggetto di una serie di interventi avviati nel giugno 2012, quando l'allora Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, ha presentato al Consiglio europeo una relazione intitolata "Verso un'autentica Unione economica e monetaria", redatta «in stretta cooperazione» con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea⁴. Le linee guida tracciate dai "quattro presidenti" dell'epoca (ossia, oltre al citato Herman Van Rompuy, José Barroso, Jean-Claude Juncker e Mario

³ Per un approfondimento in merito alle linee generali delle riforme proposte, cfr., tra i molti contributi, B. HACKER, *On the way to a Fiscal or a Stability Union? The Plans for a «Genuine» Economic and Monetary Union*, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10400.pdf>; A. BRUZZO, F. FIRRITO, *Le recenti proposte di riforma della UE. Una prima analisi critica*, Napoli, 2017; S. CAFARO, *L'Unione economica e monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Napoli, 2017, spec. p. 71 ss.; J.-V. LOUIS, *L'Union économique et monétaire face à la réforme*, in *Cahiers de droit européen*, 2017, p. 589 ss.; G. CONTALDI, *L'evoluzione della politica economica e monetaria*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, p. 161 ss.; J.-V. LOUIS, *The EMU and the EBU: Time for reform*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2018, p. 11 ss.; R. MARIMON, T. COOLEY (eds.), *The EMU after the Euro Crisis: Lessons and Possibilities*, London, 2018; F. ALLEN, E. CARLETTI, M. GULATI, J. ZETTELMEYER (eds.), *European Financial Infrastructure in the Face of New Challenges*, San Domenico di Fiesole, 2019; P. CRAIG, M. MARKAKIS, *EMU Reform*, cit.

⁴ *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy (in close cooperation with the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank), del 25 giugno 2012, consultabile, nella versione italiana, all'indirizzo internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf. Pur essendo stata redatta, come detto, dal presidente del Consiglio europeo «in stretta cooperazione» con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, la relazione in parola è stata più volte definita "Rapporto Van Rompuy", definizione che sarà utilizzata anche nel prosieguo per ragioni di sintesi.

Draghi) sono state ribadite in una relazione intermedia del 12 ottobre 2012⁵ e, infine, nella relazione finale del 5 dicembre dello stesso anno⁶, presentata in vista del Consiglio europeo del 14 dicembre 2012. Il Rapporto Van Rompuy individua, in particolare, quattro elementi costitutivi essenziali per il consolidamento dell'Unione economica e monetaria: (i) un quadro finanziario integrato, (ii) un quadro di bilancio integrato, (iii) un quadro di politica economica integrato e (iv) il rafforzamento della legittimità e della responsabilità democratica dell'UEM.

Il primo elemento costitutivo indicato ricomprende, a sua volta, tre profili principali, ossia un sistema di vigilanza bancaria integrata a livello dell'Unione, un meccanismo di risoluzione europeo e un quadro comune di garanzia dei depositi e di risoluzione⁷. Si tratta di quelli che sarebbero diventati i c.d. tre "pilastri" dell'Unione bancaria, su cui ci si soffermerà nel paragrafo seguente⁸.

Il secondo elemento costitutivo individuato dal Rapporto Van Rompuy consiste in «un'evoluzione qualitativa verso un'unione di bilancio»⁹, attraverso una più stretta condivisione delle decisioni sui bilanci nazionali, valutando l'emissione di debito comune e l'introduzione di responsabilità sovrane in solido e giungendo ad immaginare, in prospettiva, «lo sviluppo di un organismo di bilancio della zona euro, quale un ufficio del tesoro»¹⁰. Si tornerà *infra* sul tema del c.d. bilancio "aggiuntivo" per l'eurozona¹¹, trattandosi di una delle proposte più significative dal punto di vista della possibile valorizzazione del principio di solidarietà tra Stati membri (*rectius*, più specificamente, tra gli Stati dell'area euro).

⁵ *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*, 12 ottobre 2012, consultabile, nella versione italiana, all'indirizzo internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/132864.pdf.

⁶ *Towards a genuine economic and monetary union*, 5 dicembre 2012, consultabile, nella versione italiana, all'indirizzo internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf.

⁷ Rapporto Van Rompuy, cit., p. 4 s.

⁸ V. il par. 3 di questo capitolo.

⁹ Rapporto Van Rompuy, cit., p. 5.

¹⁰ *Ivi*, p. 6.

¹¹ V. *infra* il par. 8 di questo capitolo.

Il terzo elemento costitutivo indicato nel Rapporto Van Rompuy ha ad oggetto l'integrazione delle politiche economiche degli Stati membri, al fine di favorire la crescita e l'occupazione, promuovendo nel contempo la coesione sociale.

Infine, il quarto ed ultimo elemento costitutivo individuato nel citato Rapporto consiste nel rafforzamento della legittimità e della responsabilità democratica, sul presupposto che l'incremento dell'integrazione economica tra gli Stati dell'eurozona richiederà meccanismi forti che garantiscano legittimità e responsabilità delle decisioni comuni.

Il rapporto si conclude, quindi, rivelando la sua natura prettamente programmatica, con la proposta di elaborare, in vista del Consiglio europeo del dicembre 2012, una tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo.

Il Parlamento europeo, nel corso della seduta del 20 novembre 2012, ha approvato una risoluzione nella quale ha sostenuto che «un'autentica UEM non possa limitarsi a un sistema di regole ma richieda una maggiore capacità di bilancio sulla base di specifiche risorse proprie»¹² e ha formulato una serie di raccomandazioni, sottolineando l'esigenza di assicurare un'adeguata legittimazione democratica per le riforme della *governance* dell'area euro.

Tre giorni più tardi, la Commissione europea ha adottato una comunicazione dal titolo «Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo»¹³, nella quale venivano individuate, all'esito di un'analisi della struttura dell'UEM e degli interventi posti in essere in seguito allo scoppio della crisi, diverse misure necessarie per addivenire ad un maggiore coordinamento delle scelte di politica economica e fiscale degli Stati membri. La Commissione, in par-

¹² Risoluzione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 recante raccomandazioni alla Commissione sulla relazione dei presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo dal titolo «Verso un'autentica Unione economica e monetaria», consultabile all'indirizzo internet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+XML+V0//IT>, spec. punto 11.

¹³ Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, 28 novembre 2012, COM(2012) 777 final.

ticolare, delineava uno sviluppo in tre fasi: nel breve termine (ossia nei 6-18 mesi successivi all'adozione della comunicazione), oltre al completamento dell'Unione bancaria, auspicava la creazione, nell'ambito del bilancio dell'Unione, di uno «strumento finanziario per sostenere il riequilibrio, l'aggiustamento e, di conseguenza, la crescita delle economie dell'UEM»¹⁴; nel medio termine (ossia nell'arco di 18 mesi – 5 anni) proponeva l'attribuzione di una capacità fiscale autonoma all'UEM, per sostenere l'attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento, specificando che, a tal fine, sarebbe stata necessaria una modifica dei trattati; nel lungo termine (a distanza di oltre 5 anni) prefigurava la creazione di un «bilancio autonomo della zona euro, che assicuri all'UEM la capacità fiscale per sostenere gli Stati membri colpiti da shock»¹⁵.

Il ciclo di proposte avanzate nel 2012 si è poi concluso con la presentazione della citata relazione finale dei “quattro presidenti”, discussa in occasione del Consiglio europeo del 14 dicembre 2012. In tale contesto, e nei mesi successivi, sono state avviate soltanto alcune delle riforme proposte; ciò nonostante, la stagione inaugurata dal Rapporto Van Rompuy si segnala per il fatto di avere lanciato un dibattito importante a livello istituzionale, proponendo temi e soluzioni che, anche ove non tradottisi in misure concrete, sono stati un riferimento significativo per la prosecuzione del dibattito sulle riforme dell'Unione economica e monetaria.

In termini concreti, il risultato più significativo di tale prima fase del percorso di riforma avviato dalle istituzioni è rappresentato, indubbiamente, dall'Unione bancaria, che, pur essendo ancora in via di completamento, ha già dato luogo, come si è anticipato, ad un'importante evoluzione della costituzione economica europea. Per tale ragione, prima di soffermarsi sui successivi sviluppi del percorso di riforma dell'UEM, pare opportuno svolgere alcune riflessioni in merito all'istituzione dell'Unione bancaria.

¹⁴ *Ivi*, p. 13.

¹⁵ *Ibid.*

3. *La progressiva realizzazione dell'Unione bancaria e le difficoltà di affermazione della solidarietà in tale contesto.*

Facendo seguito al Rapporto Van Rompuy ed alla relazione dei “quattro presidenti” del 25 giugno 2012, la Commissione europea ha avviato un processo che ha condotto all'istituzione dell'Unione bancaria¹⁶. Nel presente paragrafo, ci si concentrerà sugli aspetti essenziali di tale complessa costruzione, con particolare riguardo al ruolo che può essere individuato, in tale contesto, per il principio di solidarietà tra Stati membri¹⁷.

L'Unione bancaria si compone, in estrema sintesi, e secondo la rappresentazione maggiormente diffusa¹⁸, di tre “pilastri”: (i) il Meccani-

¹⁶Tra i numerosi contributi dedicati all'Unione bancaria cfr., senza alcuna pretesa di completezza, S. BARONCELLI, *L'Unione bancaria europea e il meccanismo di risoluzione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 447 ss.; J. DAMMANN, *The Banking Union: Flawed by Design*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2014, p. 1057 ss.; N. MOLONEY, *European Banking Union: Assessing Its Risks and Resilience*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1609 ss.; S. PUGLIESE, *L'Unione bancaria europea tra esigenze di coerenza interna e risposte alle sfide globali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 831 ss.; D. BUSH, G. FERRARINI, *European Banking Union*, Oxford, 2015; L. HINOJOSA-MARTINEZ, J.M. BENEYTO (eds.), *European Banking Union: The New Regime*, Alphen aan den Rijn, 2015; A. BAGLIONI, *The European Banking Union: A Critical Assessment*, London, 2016; T. TUOMINEN, *The European Banking Union: a shift in the internal market paradigm?*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1359 ss.; N. RUCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, Bari, 2018; S. GRUNDMANN, H.W. MICKLITZ (eds.), *The European Banking Union and Constitution Beacon for Advanced Integration or Death-Knell for Democracy?*, Oxford, 2019; G. LO SCHIAVO (ed.), *The European Banking Union and the role of law*, Cheltenham, 2019.

¹⁷In proposito cfr., ad esempio, A. VITERBO, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of Crisis*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, cit., p. 267 ss.; G. LO SCHIAVO, *The European Stability Mechanism and the European Banking Union: Promotion of organic financial solidarity from transient self-interest solidarity in Europe?*, in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU law: legal principle in the making*, Cheltenham, 2018, p. 161 ss.; G.M. POLITO, *La solidarité dans l'Union européenne, et en particulier dans le secteur bancaire, 60 ans après la signature du traité de Rome*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, 4, p. 109 ss.

¹⁸Per una diversa impostazione cfr., ad esempio, il sito internet del Consiglio euro-

smo di vigilanza unico (MVU)¹⁹; (ii) il Meccanismo di risoluzione unico (MRU)²⁰; (iii) un sistema comune di tutela dei depositi, ad oggi, come si vedrà *infra*, ancora in fase di realizzazione²¹.

peo e del Consiglio dell'Unione europea, alla pagina "Unione bancaria" (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/>), dove viene descritta una struttura che si compone di tre «elementi costitutivi» (*building blocks*), ossia, oltre all'MVU ed all'MRU (su cui v. *infra*), il c.d. *single rulebook*, o codice unico europeo, consistente in atti giuridici che tutti gli istituti finanziari dell'Unione devono rispettare ed a sua volta costituito da tre «pilastri», corrispondenti a tre atti (o gruppi di atti) giuridici fondamentali: (a) la direttiva sui requisiti patrimoniali, c.d. *Capital Requirements Directive* – CRD (direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, in *GUUE*, L 176 del 27 giugno 2013, p. 338, come – a più riprese – modificata) ed il regolamento sui requisiti patrimoniali, c.d. *Capital Requirements Regulation* – CRR (regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, *ivi*, p. 1, come – anch'esso a più riprese – modificato); (b) la Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, in *GUUE*, L 173 del 12 giugno 2014, p. 149; (c) la direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE*, L 173 del 12 giugno 2014, p. 190).

¹⁹ Il "primo pilastro" si fonda, in particolare, sul regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (in *GUUE*, L 287 del 29 ottobre 2013, p. 63; di seguito "regolamento sull'MVU") e sul regolamento (UE) n. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013 (*ivi*, p. 5).

²⁰ Il "secondo pilastro" è fondato, segnatamente, sul regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e

Al fine di valutare l'incidenza del principio di solidarietà interstatale nell'ambito dell'Unione bancaria, pare opportuno distinguere tra i predetti tre "pilastri", in considerazione tanto delle differenti caratteristiche che li contraddistinguono, quanto del diverso grado di avanzamento delle riforme ad essi sottese.

In primo luogo, con riguardo al *primo pilastro* dell'Unione bancaria, si rileva che il sistema di vigilanza prudenziale degli enti creditizi istituito con l'MVU comporta un parziale, ma significativo accentramento delle funzioni di vigilanza in capo alla Banca centrale europea²². A quest'ultima, infatti, sono attribuite importanti prerogative, segnatamente in relazione agli enti creditizi c.d. *significant*, individuati sulla scorta di una serie di criteri stabiliti dal regolamento sull'MVU²³.

È da ricordare che le prerogative in questione, così come quelle di cui al regolamento istitutivo del Meccanismo di risoluzione unico, sono esercitate dalla BCE (e dagli altri organismi istituiti nell'ambito dell'Unione bancaria) con riguardo ai soli "Stati membri partecipanti", ossia agli Stati membri dell'area euro, nonché agli altri Stati membri che decidano di aderirvi su base volontaria. Sotto questo profilo, quindi, l'Unione bancaria rafforza i legami tra gli Stati la cui moneta è l'euro, contribuendo a

che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (in *GUUE*, L 225 del 30 luglio 2014, p. 1; di seguito "regolamento sull'MRU").

²¹Non a caso, talvolta l'Unione bancaria è descritta quale struttura a *due pilastri*: cfr., in tal senso, quanto afferma la stessa Banca centrale europea sul suo sito internet (<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html>), nonché, ad esempio, G. LO SCHIAVO, *The European Stability Mechanism and the European Banking Union*, cit., p. 179.

²²Tra i numerosi contributi dottrinali relativi all'MVU, cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, C. GORTSOS, *The single supervisory mechanism (SSM): legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*, Athens, 2015; R. D'AMBROSIO, *Meccanismo di vigilanza unico*, in in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 2016, p. 589 ss.; E. CHITI, F. RECINE, *The Single Supervisory Mechanism in action: institutional adjustment and the reinforcement of the ECB position*, in *European public law*, 2018, p. 101 ss.; F. ANNUNZIATA, *New exercises in sovereignty: the Single Supervisory Mechanism as a laboratory of Union law*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 317 ss.; G. BASSANI, *The legal framework applicable to the single supervisory mechanism: tapestry or patchwork?*, Alphen aan den Rijn, 2019.

²³Cfr. l'art. 6, par. 4, del regolamento sull'MVU.

differenziarli rispetto agli altri Stati membri, benché l'apertura di tale sistema a successive adesioni – attraverso un meccanismo detto di «collaborazione stretta»²⁴ – consenta di estendere il suo ambito di applicazione oltre i confini dell'eurozona²⁵.

Gli enti creditizi degli Stati membri partecipanti che non rientrano nella nozione di *significant institutions* – e che non sono sottoposti alla vigilanza della BCE su iniziativa di quest'ultima – continuano ad essere sottoposti alla vigilanza delle autorità nazionali competenti. Queste ultime, così come la BCE, sono soggette, ai sensi dell'art. 6, par. 2, del regolamento sull'MVU, «al dovere di leale cooperazione in buona fede e all'obbligo di scambio di informazioni».

La combinazione tra l'accentramento di funzioni di vigilanza in capo alla BCE, da un lato, e la cooperazione instaurata tra tale istituzione e le autorità nazionali competenti, dall'altro – insieme con altri elementi quali il citato potere della BCE di estendere il suo ambito di azione anche ad

²⁴ V. l'art. 7 del regolamento sull'MVU, nonché, per i profili procedurali, il regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU), in *GUUE*, L 141 del 14 maggio 2014, p. 1 ss., e la decisione della Banca centrale europea, del 31 gennaio 2014, sulla cooperazione stretta con le autorità nazionali competenti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'euro (BCE/2014/5), in *GUUE*, L 198 del 5 luglio 2014, p. 7 ss. In proposito cfr. F. ALLEMAND, *The ECB, the SSM and Differentiated Integration: The Legal Triangle of Incompatibility?*, in *ECB Legal Conference 2015. From Monetary Union to Banking Union, on the way to Capital Markets Union. New opportunities for European integration*, Frankfurt am Main, 2015, p. 305 ss., spec. p. 318 ss.; J.-V. LOUIS, *Coopération rapprochée, un nouveau mode de coopération renforcée?*, in *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 213 ss.

²⁵ Si noti, peraltro, che – come rilevato, ad esempio da F. ALLEMAND, *The ECB, the SSM and Differentiated Integration*, cit., p. 319 ss. – il complesso regime risultante dall'instaurazione di una «collaborazione stretta» ai sensi dell'art. 7 del regolamento sull'MVU non assicura un'effettiva parità tra Stati dell'area euro e Stati membri “non-euro” partecipanti. Ciò si evince, ad esempio, dalla circostanza che i poteri della BCE con riferimento ai secondi siano fortemente limitati, risolvendosi nella mera possibilità di inviare istruzioni alle relative autorità nazionali competenti, adottando atti che, dunque, risultano privi di efficacia vincolante.

enti c.d. *less significant* – è stata letta da taluni autori come un'espressione del principio di "solidarietà finanziaria" tra Stati membri²⁶. A tale riguardo, si osserva che se la creazione del Meccanismo unico di vigilanza – determinando una parziale rinuncia a prerogative strategiche in tema di vigilanza prudenziale da parte degli Stati membri partecipanti, a vantaggio del livello sovranazionale ed in particolare della BCE – può effettivamente essere considerata una forma di valorizzazione, almeno in senso lato, del principio di solidarietà, decisamente limitata appare, in tale contesto, la dimensione *finanziaria* della solidarietà. E ciò in quanto il pilastro in questione non è finalizzato alla condivisione di risorse finanziarie nazionali o all'instaurazione di una capacità di finanziamento a livello sovranazionale. Piuttosto, il principio di solidarietà interstatale (nonché tra l'Unione e gli Stati membri) viene valorizzato, nel contesto dell'MVU, nella sua dimensione *istituzionale*, assicurando uno sviluppo non trascurabile dell'architettura complessiva del sistema di vigilanza prudenziale con riferimento, ad oggi, agli Stati dell'area euro ed eventualmente, in futuro, anche ad altri Stati membri dell'Unione europea.

In secondo luogo, quanto al *secondo pilastro* dell'Unione bancaria, il Meccanismo di risoluzione unico, pienamente operativo dal 1° gennaio 2016, comprende norme e procedure uniformi per la risoluzione degli enti creditizi, con l'attribuzione di funzioni ad un'autorità di risoluzione a livello dell'Unione, il Comitato di risoluzione unico²⁷. Quest'ultimo è

²⁶ In tal senso cfr. G. LO SCHIAVO, *The European Stability Mechanism and the European Banking Union*, cit., p. 179 ss., che qualifica espressamente la solidarietà rinvenibile in tale contesto come «financial» (oltre che come «organic», riprendendo la celebre distinzione proposta da E. DURKHEIM, *The Division of Labour in Society*, New York, 1964 tra «mechanical» e «organic» solidarity, secondo cui la prima sarebbe una forma più semplice e primitiva di solidarietà, tipica delle società tradizionali, di piccole dimensioni ed a composizione relativamente omogenea, mentre la seconda sarebbe basata sull'interdipendenza tra individui scaturente dalla specializzazione e diversificazione delle attività, elementi che contrassegnano le società moderne).

²⁷ Tra i molti contributi di dottrina sul tema, cfr., senza alcuna pretesa di completezza, J. ALBERTI, *Adottato il Meccanismo di risoluzione unico, "secondo pilastro" dell'Unione bancaria: prime considerazioni*, in *Eurojus*, 29 luglio 2014; D. HOWARTH, L. QUAGLIA, *The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2013, p. 125 ss.; M. DI PIETROPAOLO, *Meccanismo di*

competente ad adottare decisioni di risoluzione, con riguardo agli Stati membri partecipanti, per tre categorie di soggetti: (i) gli enti “significativi” ai sensi del regolamento sull'MVU; (ii) gli enti “meno significativi” sui quali la BCE abbia deciso di esercitare funzioni di vigilanza; e (iii) i gruppi transfrontalieri.

Anche nell'ambito dell'MRU, come per l'MVU, si ravvisa, quindi, un (parziale) accentramento di funzioni a livello sovranazionale per gli Stati membri partecipanti – ossia, allo stato, gli Stati dell'eurozona – con conseguente valorizzazione, in linea tendenziale, del principio di solidarietà nella sua dimensione istituzionale. Netamente inferiore appare, invece, il grado di solidarietà interstatale, rinvenibile nel pilastro in esame, dal punto di vista finanziario e materiale, per le ragioni di cui si dirà.

Uno dei principi fondamentali dell'MRU consiste nel superamento dell'idea secondo cui il salvataggio degli enti creditizi in difficoltà sia a carico dei bilanci pubblici nazionali, e quindi dei contribuenti (c.d. *bail-out*). A tale scopo, la direttiva 2014/59 ed il regolamento sull'MRU dettano norme e procedure dirette a porre a carico del settore finanziario nel suo complesso i costi di risanamento e di risoluzione dei predetti enti, ivi incluso il noto sistema del *bail-in*, che ha dato luogo, come noto, ad un acceso dibattito²⁸.

In tale contesto, ciascuno Stato membro ha predisposto, conforme-

risoluzione unico, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 2016, p. 556 ss.; R. HOUBEN, W. VANDENBRUWAENE (eds.), *The Single Resolution Mechanism*, Cambridge, 2017. Per un'efficace ricostruzione dei meccanismi di risanamento e di risoluzione bancari, cfr. le conclusioni presentate dall'avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona il 26 giugno 2019 nella causa C-255/18, *State Street Bank International*, ECLI:EU:C:2019:539, nonché le conclusioni presentate dal medesimo avvocato generale il 9 luglio 2019 nella causa C-414/18, *Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo*, ECLI:EU:C:2019:574.

²⁸ Con riguardo allo strumento del *bail-in*, cfr., *ex multis*, G. PRESTI, *Il bail-in*, in *Banca impresa società*, 2015, p. 352 ss.; G.L. TOSATO, *Bail-in: legittimo, ma non obbligatorio*, in *www.affarinternazionali.it*, 26 luglio 2016; D. VATTERMOLI, *Il bail-in*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, cit., p. 517 ss.; K.-P. WOJCIK, *Bail-in in the Banking Union*, in *Common market law review*, 2016, p. 91 ss.; S. GRÜNEWALD, *Legal challenges of bail-in*, in *ECB Legal Conference 2017. Shaping a new legal order for Europe: a tale of crises and opportunities*, 4-5 September 2017, p. 287 ss.; M. SPERANZIN, voce *Bail-in (e condivisione degli oneri)*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, 2017, p. 28 ss.

mente alle previsioni della direttiva 2014/59²⁹, un meccanismo di finanziamento nazionale che dispone di risorse finanziarie raccolte presso gli enti finanziari. Il regolamento sull'MRU mira a completare il sistema, prevedendo la creazione del Fondo di risoluzione unico³⁰, ossia di uno strumento comune di finanziamento dell'MRU, destinato a sostituirsi, in modo graduale, ai fondi nazionali. In particolare, ai fini della predetta sostituzione è previsto un periodo di otto anni a partire dal 1° gennaio 2016³¹, che verrà a scadere, quindi, il 1° gennaio 2024, fatta salva la possibilità di una proroga, sino ad un massimo di quattro anni, al ricorrere di determinate condizioni³². Al termine del periodo in questione, risulterà compiuto il percorso di messa in comune delle entrate provenienti dai fondi nazionali degli Stati membri partecipanti (c.d. "comparti nazionali" del Fondo), attraverso l'unificazione delle rispettive risorse. Le modalità operative di tale percorso sono disciplinate da un apposito accordo internazionale, richiamato a più riprese dal regolamento sull'MRU: il c.d. *Intergovernmental Agreement*³³, stipulato a Bruxelles il 21 maggio 2014 da tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione del Regno Unito e della Svezia, e ratificato da tutti gli Stati dell'eurozona entro il mese di dicembre 2015 (tranne il Lussemburgo, che ha provveduto l'11 gennaio 2016).

Tra le molte questioni che si pongono con riguardo all'MRU ed al suo impatto sull'ordinamento dell'Unione europea e sugli ordinamenti degli Stati membri, sotto il profilo tanto istituzionale quanto materiale, pare opportuno innanzitutto soffermarsi sinteticamente sulle modalità di funzionamento del Fondo di risoluzione unico, che, almeno a prima vista, potrebbe essere ritenuto quale elemento suscettibile di dare un'attuazione almeno parziale al principio di solidarietà tra Stati membri.

Una prima considerazione da svolgere riguarda il carattere privato del-

²⁹ V. in particolare gli artt. 99 ss. della direttiva 2014/59.

³⁰ V. gli artt. 67-79 del regolamento sull'MRU.

³¹ V. l'art. 69, par. 1, del regolamento sull'MRU.

³² V. l'art. 69, par. 3, del regolamento sull'MRU.

³³ Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico (documento del Consiglio n. 8457/14, ECOFIN 342), disponibile all'indirizzo internet: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%208457%202014%20INIT>.

le risorse che sono (e saranno) attribuite al Fondo: quest'ultimo, infatti, sarà interamente finanziato dallo stesso settore bancario, dal quale provengono i contributi versati ai fondi nazionali, senza che vi sia, dunque, alcun coinvolgimento di risorse statali. Non pare quindi possibile ravvisare una solidarietà finanziaria "diretta" tra gli Stati membri nell'ambito dell'MRU. Peraltro, la possibilità, per il Fondo, di porre in essere, ancorché in casi eccezionali, trasferimenti di risorse dal sistema bancario di uno Stato membro a quello di un altro Stato membro, può avere un impatto sulle economie nazionali anche in assenza di un trasferimento di risorse pubbliche. Sotto questo profilo, tale strumento è dunque espressione, almeno in via indiretta, di una certa solidarietà tra gli Stati membri, nonché tra questi ultimi e l'Unione³⁴.

Deve subito precisarsi, tuttavia, che vari elementi inducono a ritenere complessivamente limitato il ruolo della solidarietà nell'ambito dell'MRU³⁵. E ciò in quanto, da un lato, l'accentramento di compiti di risoluzione a livello sovranazionale e la creazione del Fondo di risoluzione unico sono circondati da notevoli cautele, risultanti da garanzie di carattere tanto sostanziale quanto procedurale; dall'altro lato, le somme destinate al citato fondo comune appaiono inadeguate rispetto alle finalità che esso è incaricato di perseguire.

Sotto il primo profilo, è da notare che, tra i vari meccanismi di salvaguardia previsti dall'Accordo relativo al Fondo di risoluzione unico, vi è, ad esempio, il diritto per ciascuno Stato membro aderente di sollevare «obiezioni», ai sensi dell'art. 7, par. 4, dell'Accordo, in merito alla decisione del Comitato di risoluzione unico che approva il trasferimento temporaneo di mezzi finanziari. Tale diritto può essere esercitato da uno Stato membro partecipante, in particolare, se: (a) tale Stato membro può avere bisogno delle risorse provenienti dal suo comparto nazionale per finanziare un'azione di risoluzione a breve termine o, alternativamente, il

³⁴ Cfr. G. LO SCHIAVO, *The European Stability Mechanism and the European Banking Union*, cit., spec. p. 186 s.

³⁵ In tal senso cfr., ad esempio, A. VITERBO, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of Crisis*, cit., spec. p. 271 ss.; G. LO SCHIAVO, *The European Stability Mechanism and the European Banking Union*, cit., spec. p. 183 ss.; in una diversa prospettiva cfr. G.M. POLITO, *La solidarité dans l'Union européenne, et en particulier dans le secteur bancaire*, cit., spec. p. 120.

trasferimento temporaneo compromette un'azione di risoluzione in corso a livello nazionale; (b) il trasferimento temporaneo ha ad oggetto più del 25% della parte del comparto di tale Stato non ancora oggetto di (graduale) messa in comune ai sensi dell'Accordo; (c) lo Stato membro in questione ritiene che la parte contraente il cui comparto nazionale beneficia del trasferimento temporaneo non assicuri «garanzie di rimborso proveniente da fonti nazionali o di sostegno proveniente dal MES in linea con le procedure concordate»³⁶. Qualora una o più parti contraenti dell'Accordo sollevino obiezioni ai sensi della predetta norma, la decisione del Comitato di risoluzione unico dovrà essere adottata escludendo i mezzi finanziari dei comparti degli Stati membri in questione³⁷.

Il meccanismo appena visto, nella misura in cui attribuisce a ciascuno Stato partecipante una sorta di diritto di veto, consentendo, sia pure al ricorrere di determinate condizioni, di escludere da un trasferimento temporaneo le risorse provenienti dal proprio comparto nazionale, pare limitare in modo significativo la solidarietà tra Stati membri nell'ambito dell'MRU.

Un'ampia serie di garanzie è poi rinvenibile nell'ambito della procedura di risoluzione disciplinata all'art. 18 del regolamento sull'MRU³⁸, la quale risulta sottoposta a condizioni particolarmente stringenti. In tale prospettiva, si pensi, ad esempio, al requisito dell'«interesse pubblico», la cui sussistenza è necessaria – insieme con la circostanza che l'entità interessata sia in dissesto o a rischio di dissesto e con l'impossibilità di prospettare, ragionevolmente, qualsiasi misura alternativa atta ad evitare il dissesto dell'entità medesima in tempi ragionevoli – ai fini dell'attivazione della procedura di risoluzione³⁹.

Dal punto di vista sostanziale, tale requisito, tenuto conto della definizione di «interesse pubblico» fornita dall'art. 18, par. 5, del regolamento sull'MRU⁴⁰, configura la risoluzione quale sostanziale *extrema ratio*,

³⁶ V. art. 7, par. 4, secondo comma, dell'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico, cit.

³⁷ V. art. 7, par. 4, ultimo comma, dell'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico, cit.

³⁸ V. altresì l'art. 32 della direttiva 2014/59/UE.

³⁹ V. l'art. 18, par. 1, del regolamento sull'MRU.

⁴⁰ Ai sensi del quale: «[...] l'azione di risoluzione è considerata nell'interesse pubbli-

essendo sempre necessario vagliare, prima di attivare tale procedura, l'ipotesi della liquidazione dell'entità interessata con procedura ordinaria di insolvenza, in una sorta di scenario controfattuale⁴¹.

Sul piano procedurale, poi, è previsto che, qualora il Comitato di risoluzione unico ritenga sussistenti i requisiti di cui all'art. 18, par. 1, del regolamento sull'MRU, tra cui il citato interesse pubblico, esso adotti un programma di risoluzione, che viene immediatamente trasmesso alla Commissione europea. Quest'ultima potrà approvarlo, oppure, tra l'altro, proporre al Consiglio di sollevare obiezioni in merito al programma adottato, con particolare riguardo alla mancata sussistenza del criterio dell'interesse pubblico. Il Consiglio delibererà a maggioranza semplice e, in caso di obiezioni, il programma di risoluzione non potrà entrare in vigore e l'entità interessata sarà sottoposta a liquidazione in base alla normativa nazionale applicabile⁴².

Da quanto precede si evince come la complessità della procedura relativa all'attivazione della risoluzione, la pluralità dei soggetti coinvolti e la necessità di passare attraverso le maglie di una valutazione relativa ad un requisito – il citato interesse pubblico⁴³ – di carattere forse non esclusi-

co se è necessaria al conseguimento di uno o più obiettivi della risoluzione di cui all'articolo 14 [del medesimo regolamento sull'MRU] ed è ad essi proporzionata e se la liquidazione dell'ente con procedura ordinaria di insolvenza non consentirebbe di realizzare tali obiettivi nella stessa misura». Cfr. altresì il considerando n. 58 del regolamento sull'MRU.

⁴¹ In proposito, v. il considerando n. 59 del regolamento sull'MRU.

⁴² V. l'art. 18, par. 7, del regolamento sull'MRU. È da notare, peraltro, che, nell'ipotesi contraria in cui il Comitato di risoluzione ritenga insussistente il requisito dell'interesse pubblico, non è previsto alcun ruolo per Commissione e Consiglio, il CRU limitandosi a trasmettere la sua decisione, di esito negativo, alla competente autorità nazionale di risoluzione, senza che la valutazione relativa all'interesse pubblico sia oggetto di riesame (v. l'art. 18, par. 8, del regolamento sull'MRU).

⁴³ Dall'esame della (ad oggi, limitata) prassi del Comitato di risoluzione unico emerge come il requisito dell'interesse pubblico sia stato ritenuto sussistente una sola volta, con riferimento al Banco Popular Español S.A., mentre è stato escluso in due occasioni, segnatamente rispetto agli istituti italiani Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e a Veneto Banca S.p.A., da un lato, e all'ABLV Group, dall'altro lato. Cfr. il documento del Comitato di risoluzione unico, *Public Interest Assessment: SRB Approach*, 3 luglio 2019, di-

vamente tecnico (ma anche, in una certa misura, politico⁴⁴) costituiscano ostacoli non indifferenti allo svolgimento della procedura di risoluzione a livello sovranazionale.

Sotto il secondo profilo sopra citato, ossia per quanto concerne la dotazione economica del Fondo di risoluzione unico, è condivisa la considerazione secondo cui i 55 miliardi di euro ad esso destinati al termine del periodo di otto anni previsto dall'Accordo risultano insufficienti, essendo pari ad una minima parte dei depositi degli istituti finanziari degli Stati membri partecipanti⁴⁵.

A quanto precede si aggiunga, poi, che la conclusione di un accordo intergovernativo relativo al Fondo di risoluzione unico (e, dunque, di un atto "esterno" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea) non solo arreca un *vulnus* alla coerenza complessiva del sistema⁴⁶, ma determina altresì conseguenze rilevanti sul piano dei rapporti tra gli Stati membri partecipanti. Quale esempio emblematico in tal senso, si consideri la sta-

sponibile all'indirizzo internet: https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

⁴⁴ Cfr. S. GRÜNEWALD, *Legal challenges of bail-in*, cit., spec. p. 297, che ritiene il concetto di interesse pubblico «one of the most discretionary areas of the resolution framework».

⁴⁵ In tal senso cfr., ad esempio, A. VITERBO, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of Crisis*, cit., spec. p. 272, che cita, in proposito, quanto affermato dal Fondo monetario internazionale: cfr. IMF, *Euro Area Policies: 2015 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 15/204, 2015, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Euro-Area-Policies-Staff-Report-for-the-2015-Article-IV-Consultations-with-Member-Countries-43126>, spec. p. 18; IMF, *A Banking Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note SDN/13/01, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>.

⁴⁶ Per ampie considerazioni critiche in merito all'Accordo, cfr. F. FABBRINI, *On Banks, Courts and International Law. The Intergovernmental Agreement on the Single Resolution Fund in Context*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, p. 444 ss.; in proposito, cfr. altresì N. MOLONEY, *European Banking Union: assessing its risks and resilience*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1609 ss., spec. p. 1658; A. KERN, *European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, in *European Law Review*, 2015, p. 154 ss., spec. p. 176.

tuizione contenuta nel preambolo del citato Accordo, secondo cui, dal momento che esso costituisce uno strumento di diritto internazionale pubblico, «i diritti e gli obblighi da esso previsti sono soggetti al principio di reciprocità», sì che il consenso di ciascuna parte contraente ad essere vincolata dall'Accordo stesso «è subordinato al pari rispetto dei diritti e degli obblighi in capo ad ognuna» di esse⁴⁷. Una siffatta rilevanza del principio di reciprocità si pone in contrasto con la compiuta affermazione della solidarietà tra Stati membri – per le ragioni viste *supra*⁴⁸ – e rivela il carattere frammentario, incompleto e condizionato degli obblighi assunti dagli Stati membri partecipanti all'MRU sotto il profilo della (ancorché parziale ed indiretta) condivisione di oneri al di fuori dei rispettivi confini nazionali⁴⁹.

Infine, il *terzo pilastro* dell'Unione bancaria – ossia l'istituzione di un sistema comune di tutela dei depositi – è, come anticipato, ancora in via di completamento. Invero, la proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea nel novembre 2015 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi (c.d. *European Deposit Insurance Scheme* – EDIS), non si è ancora tramutata in atto definitivo⁵⁰. È stata

⁴⁷ V. il considerando n. 20 dell'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico, cit., ove si specifica altresì che «la violazione di una parte contraente dell'obbligo di trasferire i contributi al Fondo dovrebbe comportare l'esclusione delle entità autorizzate nel suo territorio dall'accesso al Fondo», al Comitato e alla Corte di giustizia essendo conferito (unicamente) il potere di accertare e dichiarare se le parti contraenti abbiano violato, o meno, il loro impegno al trasferimento dei contributi, conformemente alle procedure stabilite dall'Accordo stesso. È espressamente precisato, inoltre, che la predetta esclusione costituisce l'unica conseguenza giuridica della violazione dell'obbligo di trasferire i contributi, mentre gli obblighi delle altre parti contraenti dell'accordo restano immutati (*ibid.*).

⁴⁸ V. il par. 4 del capitolo I.

⁴⁹ Cfr. A. VITERBO, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of Crisis*, cit., p. 273, che rileva come, in questo ambito, «euro area Member States are not ready to share risk, not even on a temporary basis» ed aggiunge che, in conseguenza di ciò, «it is reasonable to assume that full and effective solidarity within the SRM pillar of the Banking Union will take far more than the 8 years initially planned».

⁵⁰ Cfr. la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicura-

invece adottata, in tale ambito, la direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi⁵¹, che, tuttavia, costituisce una rifusione della precedente direttiva 94/19/CE⁵² e riguarda i sistemi *nazionali* di garanzia, senza quindi prevedere l'istituzione di un meccanismo di carattere sovranazionale quale quello proposto dalla Commissione nel 2015. Nel sistema attuale, la concessione di prestiti tra sistemi nazionali di garanzia può avvenire, in presenza di una serie di condizioni, su base esclusivamente volontaria⁵³, essendo dunque esclusa qualsiasi forma di garanzia comune dei depositi obbligatoria.

La prolungata fase di stallo, che ha fatto seguito alla presentazione della citata proposta di regolamento del 2015, è dovuta, soprattutto, alla contrarietà a tale proposta, manifestata, segnatamente, da parte di taluni Stati membri⁵⁴. Sembra dunque necessario che la Commissione europea affianchi alla proposta in questione ulteriori misure dirette a scongiurare il rischio di fenomeni di *moral hazard*⁵⁵.

zione dei depositi, COM(2015) 586 final. Le ultime discussioni in proposito si sono svolte, in seno al Consiglio, il 20 luglio 2020, come risulta dalla scheda relativa al procedimento concernente la proposta in questione, disponibile sul sito internet *Eur-Lex*, al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/HIS/?uri=CELEX:52015PC0586&qid=1579617032843>. Per un commento alla proposta in questione cfr., *ex multis*, C. GIUSSANI, *Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS*, in *Eurojus*, 29 febbraio 2016.

⁵¹ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, in *GUUE*, L 173 del 12 giugno 2014, p. 149.

⁵² Direttiva 94/19/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, in *GUCE*, L 135 del 31 maggio 1994, p. 5.

⁵³ V. art. 12 della direttiva 2014/49/UE.

⁵⁴ Prima tra tutti, notoriamente, la Germania: in tal senso cfr., ad esempio, J.-V. LOUIS, *The EMU and the EBU: Time for reform*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, p. 11 ss., spec. p. 18, il quale osserva che «[t]he opposition to EDIS is particularly strong in Germany which has a very efficient system of banking deposit guarantee with special guarantees for national banks» ed afferma che le autorità tedesche sono riluttanti a partecipare ad un sistema europeo di garanzia dei depositi «if previously are not adopted more risk-reduction [...] measures».

⁵⁵ Sulle prospettive di completamento dell'Unione bancaria, cfr. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul completamen-

Alla luce dell'analisi che precede, e tenuto conto dell'attuale stadio di evoluzione dell'Unione bancaria, si ritiene che il principio di solidarietà tra Stati membri (nonché tra questi ultimi e l'UE), nel settore in esame, fatichi ad affermarsi al di là della dimensione puramente istituzionale. E ciò in considerazione tanto delle resistenze opposte dagli Stati membri nei confronti di una maggiore condivisione del rischio, quanto dei numerosi meccanismi di salvaguardia, di tipo sostanziale e procedurale, che consentono ad uno o più Stati membri partecipanti, ogniqualevolta lo ritengano opportuno, di far prevalere i rispettivi interessi nazionali sull'interesse generale dell'area euro nel suo insieme.

Peraltro, al fine di pervenire ad un reale “completamento” dell'Unione bancaria – presupposto essenziale per una più significativa affermazione della solidarietà interstatale in tale contesto – il superamento delle predette resistenze costituisce un aspetto indispensabile, in mancanza del quale difficilmente gli obiettivi che tale sistema si è posto potranno essere pienamente raggiunti⁵⁶.

4. I successivi sviluppi del percorso di riforma dell'UEM.

A seguito della stagione di riforme avviata nel 2012, una nuova fase di riflessioni e proposte relative alla *governance* economica europea è stata avviata, a livello istituzionale, tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015, ed è stata contrassegnata da due documenti principali: (i) la c.d. *Analytical Note* del febbraio 2015, intitolata “Verso una migliore governance economica nella zona euro: preparativi per le prossime fasi”⁵⁷, e (ii) la c.d.

to dell'Unione bancaria, 11 ottobre 2017, COM(2017) 592 final. In dottrina cfr., *ex multis*, M. LAMANDINI, G. LUSIGNANI, D. RAMOS MUÑOZ, *Does Europe have what it takes to finish the Banking Union?*, in *The Columbia journal of European law*, 2018, p. 233 ss.

⁵⁶ Nello stesso senso cfr. A. VITERBO, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of Crisis*, cit., p. 280: «the major obstacle in building a true banking union is the *absence of solidarity*. Without further risk-sharing, the banking union would remain incomplete and unable to delink the funding cost of weak sovereigns from that of their banks» (corsivo aggiunto).

⁵⁷ Jean-Claude Juncker, in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselblo-

Relazione dei “cinque presidenti”, presentata nel mese di giugno dello stesso anno, dal titolo “Completare L’Unione economica e monetaria dell’Europa”⁵⁸.

Il primo documento, redatto dall’allora presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker in stretta cooperazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem e Mario Draghi – all’epoca presidenti, rispettivamente, del Consiglio europeo (nonché dell’Euro Summit), dell’Eurogruppo e della Banca centrale europea –, trae origine dall’invito formulato ai “quattro presidenti” il 24 ottobre 2014 dall’Euro Summit. In quell’occasione, i capi di Stato e di governo dei Paesi dell’area euro avevano auspicato la prosecuzione del lavoro teso a sviluppare meccanismi concreti «for stronger economic policy coordination, convergence and solidarity», consegnando al presidente della Commissione, in collaborazione con gli altri tre presidenti citati, il compito di preparare i passi successivi verso una migliore *governance* economica dell’area euro. Il “mandato” in questione era stato in seguito confermato, il 18 dicembre 2014, dal Consiglio europeo, che aveva altresì fissato a giugno 2015 il momento della discussione finale del rapporto dei “quattro presidenti”, sulla scorta di un documento preliminare – la *Analytical Note*, appunto – da esaminare nella riunione informale dei capi di Stato e di governo del febbraio 2015.

La *Analytical Note*, in primo luogo, ricorda sinteticamente le caratteristiche e i limiti dell’Unione economica e monetaria (UEM), nonché della relativa architettura istituzionale, definita “unica” a causa della ben nota – e più volte rilevata – asimmetria tra politica monetaria e politiche economiche e fiscali. È sottolineato come, peraltro, l’euro non sia soltanto una moneta comune, ma anche un progetto politico, che ha dato origine

em and Mario Draghi, *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area. Analytical Note*, 12 febbraio 2015, consultabile all’indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/analytical_note_en.pdf.

⁵⁸ *Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa*, Relazione di Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, consultabile all’indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf. In proposito, cfr., ad esempio, J. ALBERTI, *La Relazione dei cinque Presidenti sul completamento dell’Unione economica e monetaria dell’Europa*, in *Eurojus*, 5 luglio 2015; F. SACCOMANNI, *The Report of the Five Presidents: A Missed Opportunity*, Documenti IAI 15 | 14, luglio 2015, disponibile online.

ad una «*community of destiny*» tra i diciannove Stati che l'hanno adottato. In tale contesto, si afferma, il successo di un'unione monetaria non può che derivare dalla possibilità di trarne vantaggi maggiori rispetto a quelli conseguibili senza prendervi parte.

In secondo luogo, muovendo dalla considerazione in base alla quale svariate criticità dell'assetto istituzionale dell'UEM sarebbero emerse nel corso dell'attuale crisi economico-finanziaria, la *Analytical Note* prende in esame le cause e l'andamento di quest'ultima, con l'ausilio di grafici e di dati, che avvalorerebbero l'esistenza, da un lato, di un significativo divario tra gli obiettivi e la struttura della *governance* dell'UEM e, dall'altro, di una persistente difficoltà di adottare e rispettare politiche comuni.

Con riguardo alle proposte concrete verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita, il documento mette in luce l'importanza di porre in essere una strategia effettiva per la crescita dell'eurozona, nell'ambito del "triangolo virtuoso" formato da riforme strutturali, investimenti e responsabilità di bilancio. In previsione della relazione finale prevista per il mese di giugno 2015, il documento individua una serie di domande, che affrontano diverse questioni controverse, tra le quali si segnalano: (i) la possibilità di creare nuove istituzioni comuni ai soli Stati membri dell'eurozona; (ii) l'eventualità di rafforzare il coordinamento in merito alle riforme strutturali, nonché in relazione alla *governance* economica e fiscale; (iii) la ricerca di una maggiore legittimazione nell'ambito dell'UEM.

Rispetto al Rapporto Van Rompuy, la *Analytical Note* si differenzia innanzitutto per il ruolo di primo piano affidato al presidente della Commissione, in luogo del presidente del Consiglio europeo, ciò che può forse essere interpretato come indice di un'evoluzione degli equilibri tra le istituzioni dell'Unione. Resta ferma, invece, la significativa assenza del presidente del Parlamento europeo, delle cui indicazioni Juncker si è, peraltro, impegnato a tenere conto⁵⁹. Inoltre, la *Analytical Note* pare contrassegnata da un'impostazione maggiormente interlocutoria, sempre rispetto al Rapporto Van Rompuy, ponendo le questioni più problematiche in forma interrogativa, nel tentativo di dare origine ad una discussione aperta e ampia, fondata su un dialogo efficace con tutti gli Stati mem-

⁵⁹ Cfr. *Analytical Note*, cit., p. 8, nota 1.

bri, ivi inclusi, dunque, quelli tendenzialmente contrari ad un incremento delle prerogative dell'UEM.

Il dibattito sviluppatosi nel corso dei mesi successivi – per la verità, più tra gli addetti ai lavori e gli esperti del settore che sui mezzi di comunicazione – ha quindi accompagnato il percorso verso l'adozione della citata Relazione dei “cinque presidenti”, resa pubblica il 22 giugno 2015⁶⁰.

La Relazione, innanzitutto, conferma e rafforza l'impegno a realizzare l'obiettivo di un'Unione economica e monetaria «autentica e approfondita», richiamando i quattro pilastri sui quali essa dovrebbe fondarsi: Unione economica autentica, Unione finanziaria, Unione di bilancio e Unione politica, fondata su un maggiore controllo democratico.

Successivamente, il documento individua uno scenario costituito da una “tabella di marcia” suddivisa in due fasi.

La prima fase, compresa tra la metà del 2015 e la metà del 2017, contempla il raggiungimento di una serie di «tappe immediate»⁶¹, tra le quali, con riguardo all'Unione finanziaria, per quanto qui di interesse, il completamento dell'Unione bancaria, comprensivo di un accordo su un sistema comune di garanzia dei depositi; sul fronte dell'Unione di bilancio, invece, per questa prima fase la Relazione prefigura soltanto l'istituzione di un nuovo comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.

La seconda fase, la cui conclusione è prevista «al più tardi entro il 2025», dovrebbe condurre al «completamento dell'architettura dell'UEM»⁶², da realizzare tramite: (i) la formalizzazione, e maggiore capacità di vincolo, del processo di convergenza; (ii) la creazione di una funzione di stabilizzazione macroeconomica per la zona euro; (iii) l'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità nell'ordinamento dell'Unione; e (iv) l'istituzione di una Tesoreria della zona euro responsabile a livello europeo.

⁶⁰ Un aspetto positivo di tale relazione consiste nel fatto di avere coinvolto direttamente il Presidente del Parlamento europeo (ossia, all'epoca, Martin Schulz), così aumentando a cinque il numero degli “autori” della relazione, ma soprattutto rendendo (almeno simbolicamente) più rispettoso del principio democratico il procedimento di adozione del documento.

⁶¹ *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, cit., p. 22.

⁶² *Ivi*, p. 23.

Il documento si caratterizza per un approccio complessivamente meno ambizioso, e di respiro meno ampio, rispetto a quello che aveva ispirato il Rapporto Van Rompuy.

Invero, per quanto concerne le misure prefigurate per la “prima fase”, si tratta di interventi di impatto non particolarmente significativo e, perlopiù, di impronta marcatamente tecnocratica⁶³. Nell’ambito più “vicino” ai cittadini, ossia quello relativo al rafforzamento istituzionale e democratico, il contenuto della Relazione appare meno incisivo, essendo limitato, in sostanza, ad una generica esortazione all’incremento della cooperazione tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, eventualmente unita alla partecipazione, alle riunioni congiunte di questi ultimi, di Commissari o rappresentanti del Consiglio; a ciò si aggiunge l’ipotesi della presentazione al Parlamento europeo, da parte della Commissione, dell’analisi annuale relativa alla crescita dell’eurozona, da predisporre in base alle modifiche al semestre proposte dalla Relazione medesima.

Quanto poi alla “seconda fase”, per un verso, è individuato un orizzonte temporale particolarmente lontano – il 2025, ossia a ben dieci anni dall’adozione del documento – e, per altro verso, non sono forniti dettagli in merito alle misure proposte, che danno quindi l’idea di essere poco più che meri spunti di riflessione, lanciati agli attori politici ed agli osservatori senza troppa convinzione⁶⁴.

È da notare che la Relazione contiene due riferimenti espressi alla solidarietà: il primo – per la verità piuttosto generico – è costituito da una citazione letterale delle conclusioni del Vertice euro dell’ottobre 2014⁶⁵; il secondo, invece, pare maggiormente significativo, nella misura in cui, da un lato, ricollega la solidarietà al destino comune rappresentato dall’i-

⁶³ In questi termini, ad esempio, J. ALBERTI, *La Relazione dei cinque Presidenti sul completamento dell’Unione economica e monetaria dell’Europa*, cit.

⁶⁴ Una conferma della scarsa concretezza è fornita, ad esempio, dall’esito negativo del tentativo di riformare il MES tramite strumenti di diritto derivato, con l’obiettivo di garantirne l’integrazione nell’ordinamento dell’Unione. Sul punto, v. *infra*, i parr. 6 e 7 di questo capitolo.

⁶⁵ Tale Vertice – ricorda la Relazione, a p. 2 – ha, tra l’altro, chiesto di proseguire i lavori intesi «a sviluppare meccanismi concreti per un coordinamento, una convergenza e una solidarietà più solidi tra le politiche economiche».

stituzione dell'euro e, dall'altro lato, collega la solidarietà al rispetto delle norme comuni, ponendo tali due elementi sullo stesso piano e, dunque, affermando la necessità che la solidarietà non sia disgiunta dalla necessaria responsabilità. Questo secondo riferimento merita di essere riportato nel suo contesto:

«L'euro è più di una semplice valuta. È un progetto politico ed economico. Tutti i membri della nostra Unione monetaria hanno rinunciato definitivamente alle loro precedenti valute nazionali per condividere permanentemente la sovranità monetaria con gli altri paesi della zona euro. In cambio, essi ottengono i benefici derivanti dall'utilizzo di una moneta stabile e credibile in un mercato unico, vasto, competitivo e potente. Questo destino comune impone solidarietà in tempo di crisi e rispetto delle norme stabilite di comune accordo da parte di tutti i membri»⁶⁶.

Se quanto alla sua incidenza concreta sulle riforme dell'UEM la Relazione è persa complessivamente deludente, d'altra parte affermazioni come quella testé citata paiono quantomeno indice di una ferma volontà delle istituzioni di tutelare la moneta unica ed i risultati conseguiti a seguito della sua adozione.

Alla Relazione dei "cinque presidenti" ha fatto seguito, nei mesi successivi, la presentazione di una serie di proposte da parte della Commissione. Tra queste, la più significativa ai fini del presente lavoro riguarda il completamento dell'Unione bancaria, con particolare riguardo alla creazione di un sistema comune di garanzia dei depositi (c.d. EDIS). Sul punto, segnatamente sulla fase di stallo registratasi da allora e sulla conseguente impossibilità di tramutare in un atto definitivo la proposta di regolamento presentata dalla Commissione, si rinvia a quanto osservato nel paragrafo precedente.

La strada tracciata a livello dell'Unione per la riforma della *governance* economica europea è stata poi contrassegnata da una successiva tappa nel 2017, con l'adozione, da parte della Commissione, di un *Reflection paper* sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria⁶⁷ alla fine di

⁶⁶ *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, cit., p. 4.

⁶⁷ Commissione europea, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, 31 maggio 2017, COM(2017) 291 final (c.d. *Reflection paper*).

maggio, poi seguito dalla presentazione di un pacchetto di proposte nel dicembre successivo.

Il *Reflecion paper*, che si collega al coevo Libro bianco sul futuro dell'Europa⁶⁸, si pone l'obiettivo di agevolare il dibattito in corso sul futuro dell'Unione economica e monetaria. In questa prospettiva, oltre ad un'analisi della struttura dell'UEM e delle ragioni che militano a favore del suo completamento, esso contiene una serie di considerazioni e riflessioni sulla possibile via da seguire a tal fine.

Il documento individua, in particolare, quattro principi guida che dovrebbero orientare l'azione futura nel settore in esame⁶⁹.

Tra di essi, si segnala, per quanto di interesse ai fini del presente lavoro, il secondo, così sintetizzato: «responsabilità e solidarietà, riduzione e condivisione dei rischi vanno di pari passo»⁷⁰. Ancora una volta, dunque, la solidarietà è menzionata insieme alla responsabilità, riprendendo una dicotomia ormai frequente e richiamando, ancorché implicitamente, un passaggio contenuto nell'introduzione del *Reflection paper*, ove si ammette che «si è in parte perso lo slancio che avrebbe permesso di riformare ulteriormente l'UEM»⁷¹. E ciò, spesso, in ragione dei disaccordi che hanno frenato i progressi; in proposito, il documento menziona proprio le divergenti opinioni in merito al binomio solidarietà/responsabilità:

«Alcuni sostengono che per eliminare l'eredità della crisi c'è bisogno di maggiore solidarietà, mentre altri insistono sulla necessità di responsabilizzare maggiormente gli Stati membri come requisito preliminare per compiere ulteriori progressi»⁷².

⁶⁸ Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, 1° marzo 2017, COM(2017) 2025 final.

⁶⁹ *Ivi*, p. 18.

⁷⁰ *Ibid.* Gli altri tre principi guida indicati dal *Reflection paper* sono i seguenti: (i) occupazione, crescita, equità sociale, convergenza economica e stabilità finanziaria dovrebbero costituire i principali obiettivi dell'UEM, la quale – ricorda, per certi versi sorprendentemente, il documento – «non è fine a se stessa»; (ii) l'UEM e il suo completamento devono restare aperti a tutti gli Stati membri dell'UE; (iii) il processo decisionale deve diventare maggiormente trasparente e la responsabilità democratica deve essere garantita.

⁷¹ Commissione europea, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 7.

⁷² *Ibid.*

La citata dicotomia, dunque, continua a costituire un elemento centrale del dibattito sull'UEM e sulla sua possibile riforma, nonostante le significative evoluzioni – e le realizzazioni concrete – di cui si è detto nel capitolo precedente.

Quanto poi alle linee di azione concretamente individuate dal *Reflection paper*, è ripresa la struttura – delineata già dalla Relazione dei “cinque presidenti” – in due fasi: la prima da conseguire entro il 2019, data, peraltro, coincidente con la fine della legislatura del Parlamento europeo, e del mandato della Commissione, allora in corso; la seconda da realizzare entro il 2025. Rispetto alla precedente Relazione, peraltro, il *Reflection paper* si caratterizza per un approccio più pragmatico, essendo maggiormente dettagliato quanto ai contenuti delle riforme proposte ed alle possibili modalità suggerite per la loro realizzazione.

Come accennato, alla fine del 2017 la Commissione ha tradotto le linee di riforma delineate nel *Reflection paper*, almeno in parte, in proposte di atti legislativi, presentate congiuntamente ad una serie di comunicazioni.

5. (Segue): *in particolare: il “pacchetto” di riforme proposte dalla Commissione il 6 dicembre 2017.*

L'insieme di documenti e di proposte adottati dalla Commissione il 6 dicembre 2017⁷³ – sovente indicato come “*Saint Nicholas package*” – è ispirato all'obiettivo di far progredire il percorso di riforma dell'UEM.

⁷³ Gli atti in questione sono consultabili alla pagina dedicata sul sito web della Commissione europea, disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/publications/completing-europes-economic-and-monetary-union-factsheets_en. Per un approfondimento, cfr., ad esempio, i vari contributi pubblicati sul numero 52 della *Revue de l'euro*, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/publications>; J.-V. LOUIS, *L'Union économique et monétaire face à la réforme*, cit., spec. p. 596 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *Tinkering with Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 709 ss.; J.-V. LOUIS, *The EMU and the EBU: Time for reform*, cit.; R. MARIMON, T. COOLEY (eds.), *The EMU after the Euro Crisis: Lessons and Possibilities*, cit.; P. DERMINE, *The Commission's December Package 18 months later*, CERiM Online Paper 2/2019, disponibile all'indirizzo internet: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3500755; G. ZACCARONI, *Reforming the EMU: Trying to Make Sense of the St Nicholas Proposal*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020, p. 359 ss.

Nel presente paragrafo, saranno sinteticamente illustrati i tratti principali del “pacchetto” in questione, rinviando ai paragrafi seguenti l'esame degli atti che appaiono maggiormente significativi con riferimento alle prospettive di sviluppo del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito della *governance* economica europea.

Le linee generali delle iniziative presentate dalla Commissione il 6 dicembre 2017 sono definite nel primo atto di cui si compone il “pacchetto”: una comunicazione di carattere programmatico, che delinea una tabella di marcia relativa a quelle vengono definite come «ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria»⁷⁴.

Tale comunicazione, traendo ispirazione dal discorso sullo stato dell'Unione pronunciato il 13 settembre 2017 dall'allora Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker⁷⁵, individua tre temi centrali per il completamento dell'UEM.

Il primo tema è costituito dall'*unità*, segnatamente tra gli Stati la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri: in proposito, la Commissione afferma che le proposte presentate tengono conto dei bisogni e degli interessi sia della prima sia della seconda categoria di Stati membri, ricordando che tutti gli Stati “non-euro” «si sono giuridicamente impegnati ad aderire all'euro», ad eccezione della Danimarca (e del Regno Unito, già allora avviato sulla strada del recesso dall'Unione)⁷⁶.

Il secondo tema sul quale la Commissione pone l'accento è l'*efficienza*, da intendersi nel senso di uno sviluppo verso «una *governance* più forte ed un uso più efficiente delle risorse disponibili»: a tal fine, si ritiene necessario semplificare il quadro normativo ed integrare nel quadro giuridico dell'Unione i meccanismi intergovernativi predisposti per far fronte alla crisi⁷⁷. Il riferimento è, in particolare, al c.d. *Fiscal Compact* (TSCG) e al

⁷⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, *Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia*, 6 dicembre 2017, COM(2017) 821 final.

⁷⁵ Disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_17_3165.

⁷⁶ Comunicazione della Commissione, *Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia*, cit., p. 3.

⁷⁷ *Ibid.*

MES, oggetto, come si vedrà, di due proposte normative presentate nell'ambito del c.d. *Saint Nicholas Package*.

Il terzo tema individuato è la *responsabilità democratica*: il completamento dell'UEM – riconosce la Commissione – implica un incremento della responsabilità politica e della trasparenza in ordine ai processi decisionali, avvicinando il livello europeo ai cittadini ed attribuendo ai parlamenti nazionali e al Parlamento europeo «sufficienti poteri di controllo sulla gestione della *governance* economica dell'UE»⁷⁸.

Del tutto assente dalla comunicazione è, invece, il principio di solidarietà, contrariamente a quanto visto per altri documenti relativi alle riforme dell'UEM, ad esempio la Relazione dei cinque presidenti⁷⁹.

Definito il contesto generale in cui si inseriscono le iniziative presentate, la comunicazione in questione passa ad illustrare sinteticamente le proposte normative e i documenti che compongono il “pacchetto” del 6 dicembre 2017 – su cui ci si soffermerà a breve – per poi definire una tabella di marcia per il futuro⁸⁰. Quest'ultima riprende, in sostanza, le linee programmatiche già definite dal citato *Reflection Paper* del 31 maggio 2017⁸¹, inserendo le riforme da realizzare in quattro ambiti complementari – ossia: Unione finanziaria; Unione di bilancio; Unione economica; responsabilità democratica e *governance* rafforzata – ed individuando le (auspiccate) successive fasi di evoluzione dell'UEM secondo precise scadenze temporali⁸².

Oltre alla comunicazione di carattere programmatico di cui si è detto, il c.d. *Saint Nicholas package* si compone di altre due comunicazioni e di quattro proposte.

Sulla prima comunicazione, avente ad oggetto i nuovi strumenti di bi-

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ V. *supra* il par. 4 di questo capitolo.

⁸⁰ Comunicazione della Commissione, *Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia*, cit., p. 11 ss.

⁸¹ Commissione europea, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, cit. V. *supra* il par. 4 di questo capitolo.

⁸² Comunicazione della Commissione, *Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia*, cit., p. 15 ss.

lancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione⁸³, si tornerà *infra*⁸⁴.

Quanto alla seconda⁸⁵, si tratta di un documento di riflessione relativo alla possibilità di creare una nuova figura istituzionale – definita “ministro dell'economia e delle finanze europeo” – in capo alla quale sarebbero raggruppati i ruoli di vicepresidente della Commissione e di presidente dell'Eurogruppo (nonché di presidente del consiglio dei governatori del Fondo monetario europeo, ossia dell'organo dell'Unione che, come si vedrà, la Commissione ha proposto di sostituire al MES). Secondo la comunicazione in questione, a tale figura istituzionale potrebbero essere attribuiti vari compiti, tra i quali la rappresentanza esterna dell'euro, il coordinamento della sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri, il monitoraggio dell'uso degli strumenti di bilancio dell'Unione e della zona euro⁸⁶. Inoltre, nella comunicazione si precisa che il ministro dell'economia e delle finanze europeo dovrebbe, da un lato, rendere conto al Parlamento europeo in merito a tutte le questioni connesse alle sue funzioni e, dall'altro lato, essere disponibile ad un dialogo regolare con i parlamenti nazionali⁸⁷.

La Commissione ha concluso la comunicazione in questione con un invito al Parlamento europeo, al Consiglio ed agli Stati membri a raggiungere un'intesa in merito ai temi oggetto della comunicazione medesima, proponendo di istituire la funzione di ministro dell'economia e delle finanze europeo in occasione della nomina della nuova Commissione,

⁸³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione*, 6 dicembre 2017, COM(2017) 822 final.

⁸⁴ In particolare, al par. 8 di questo capitolo.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea *su un ministro europeo dell'Economia e delle finanze*, 6 dicembre 2017, COM(2017) 822 final. Per un commento cfr., ad esempio, M. CHANG, *A European Finance Minister – Symbolism Over Substance?*, in *Revue de l'euro*, 2018, n. 52, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/a-european-finance-minister-symbolism-over-substance>.

⁸⁶ *Comunicazione della Commissione su un ministro europeo dell'Economia e delle finanze*, cit., p. 3.

⁸⁷ *Ivi*, p. 9.

prevista per la fine del 2019, e di eleggere il successivo presidente dell'Eurogruppo per due mandati consecutivi, in modo da allineare il suo mandato con quello della Commissione. L'invito, com'è noto, non ha avuto seguito e l'idea di un ministro dell'economia e delle finanze europeo è rimasta, almeno per il momento, inattuata.

Al di là dei limiti connaturati alla previsione di una nuova figura istituzionale senza passare attraverso una modifica dei trattati⁸⁸, l'introduzione di un ministro dell'economia e delle finanze europeo potrebbe, in linea di principio, favorire il perseguimento dell'interesse generale dell'area euro attraverso un migliore coordinamento tra le prerogative della Commissione e le posizioni degli Stati "euro" in seno all'Eurogruppo. Per tale via, sarebbe possibile, tra l'altro, promuovere una maggiore affermazione del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito dell'eurozona, soprattutto nel caso in cui ciò sia conforme alla linea politica espressa dal soggetto chiamato a ricoprire il ruolo in questione. Peraltro, come è stato correttamente osservato, senza l'attribuzione ad una siffatta figura istituzionale di specifici poteri, ed in particolare in assenza di una disponibilità di risorse aggiuntive per l'area euro, derivanti ad esempio da una capacità di bilancio aggiuntiva, l'impatto di tale modifica sulla struttura istituzionale dell'UEM e sui suoi equilibri sarebbe probabilmente modesto⁸⁹.

Oltre alle citate comunicazioni, il c.d. *Saint Nicholas package* si compone di quattro proposte normative, in particolare: (i) una proposta di regolamento finalizzato a trasformare il MES in un Fondo monetario europeo, integrandolo nell'ordinamento giuridico dell'Unione⁹⁰; (ii) una proposta di direttiva che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsa-

⁸⁸ Sul punto cfr. S. CAFARO, *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi*, cit., spec. p. 74 s.; cfr. inoltre G. ZACCARONI, *Reforming the EMU: Trying to Make Sense of the St Nicholas Proposal*, cit., spec. p. 366, il quale evidenzia, tra l'altro, il rischio che in seno all'Eurogruppo non si trovi il consenso necessario per eleggere quale presidente dello stesso Eurogruppo il vicepresidente della Commissione.

⁸⁹ In tal senso cfr., ad esempio, M. CHANG, *A European Finance Minister – Symbolism Over Substance?*, cit., che richiama quanto rilevato, in proposito, da G. WOLFF, *Why Europe doesn't need a finance minister*, in *Politico*, 3 dicembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.politico.eu/article/european-finance-minister-opinion-why-europe-doesnt-need-a-finance-minister/>.

⁹⁰ Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, 6 dicembre 2017, COM(2017) 827 final.

bilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri⁹¹, con l'obiettivo essenziale di integrare nell'ordinamento dell'Unione le previsioni fondamentali del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG – il c.d. *Fiscal Compact*)⁹²; (iii) una proposta di regolamento recante modifiche mirate del regolamento sulle disposizioni comuni per mobilitare i fondi UE a sostegno delle riforme nazionali⁹³; e (iv) una proposta di regolamento volto a rafforzare il programma di sostegno alle riforme strutturali introdotto per il triennio 2017-2020, raddoppiandone la dotazione finanziaria⁹⁴.

Tra le proposte citate, quella maggiormente significativa, sotto il profilo istituzionale ed ai fini del presente lavoro, è la proposta di regolamento relativa alla trasformazione del MES in un Fondo monetario europeo. Sui contenuti di tale proposta ci si soffermerà nel paragrafo seguente; può già anticiparsi, in ogni caso, che la prospettiva di integrazione del MES nell'ordinamento dell'Unione, almeno per il momento, è stata sostanzialmente abbandonata dagli Stati membri, i quali hanno preferito avvia-

⁹¹ Commissione europea, Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri, 6 dicembre 2017, COM(2017) 824 final.

⁹² In proposito, sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti, a F. CROCI, *Is it worth the effort? The European Commission's proposal for integrating the substance of the 'Fiscal Compact' into the EU legal order*, in *Revue de l'euro*, 2018, n. 52, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/the-integration-of-the-fiscal-compact-into-the-eu-legal-order>.

⁹³ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda il sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri, 6 dicembre 2017, COM(2017) 826 final.

⁹⁴ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale, COM(2017) 825 final.

re un percorso di riforma – ad oggi, non ancora giunto a compimento – diretto ad apportare modifiche al trattato istitutivo del MES, senza intaccare la natura di strumento esterno al sistema dell'Unione⁹⁵. La proposta risulta, comunque, meritevole di approfondimento, sia per l'ipotesi in cui essa dovesse tornare ad essere oggetto di discussioni da parte delle istituzioni e degli Stati membri, sia per confrontarla con la successiva proposta di riforma del trattato MES.

6. La proposta di istituire un Fondo monetario europeo.

Come si è anticipato, tra gli atti adottati dalla Commissione nell'ambito del “pacchetto” di dicembre 2017, vi è la proposta relativa all'istituzione, nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, di un Fondo monetario europeo (FME)⁹⁶ destinato a sostituirsi al MES.

⁹⁵ Sul punto, v. *infra* il par. 7 di questo capitolo.

⁹⁶ Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, cit. Sulla prospettiva di istituire un Fondo monetario europeo, cfr., *ex multis*, C. GORTSOS, *The Proposed Legal Framework for Establishing a European Monetary Fund (EMF): A Systematic Presentation and a Preliminary Assessment*, 2017, disponibile all'indirizzo internet: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3090343; D. GROS, T. MAYER, *A European Monetary Fund, why and how?*, CEPS Working Document No. 2017/11, 2017, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-monetary-fund-why-and-how/>; C. WYPLOSZ, *A European Monetary Fund?*, European Parliament In-Depth Analysis, maggio 2017, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA\(2017\)602076_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA(2017)602076_EN.pdf); J. CREEL, *The European Monetary Fund: a new instrument that is more political than economic in nature*, in *Revue de l'euro*, 2018, n. 52, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/le-fonds-monetaire-europeen-nouvel-instrument-politique>; M. IOANNIDIS, *Towards a European Monetary Fund: Comments on the Commission's Proposal*, in *EU Law Analysis*, 31 gennaio 2018, disponibile all'indirizzo internet: <http://eulawanalysis.blogspot.de/2018/01/towards-european-monetary-fund-comments.html>; F. PENNESI, *The Accountability of the European Stability Mechanism and the European Stability Fund: Who Should Answer for Conditionality Measures*, in *European Papers*, 2018, p. 531 ss.; E. CASTELLARIN, *Du MES au Fonds monétaire européen?*, in *Revue de l'euro*, 2018, n. 53, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/du-mes-au-fonds-monetaire-europeen>; M. MEGLIANI, *From the European Stability Mechanism to the European Monetary Fund: There and Back Again*, in *German Law Journal*, 2020, p. 674 ss.

L'idea di integrare il MES nel sistema dell'Unione era già stata espressa, a livello istituzionale, nella Relazione dei cinque presidenti del 2015 e nel *Reflection paper* della Commissione europea del maggio 2017⁹⁷, ma con l'iniziativa di dicembre 2017 ha assunto connotati ben più chiari, sostanziandosi in una proposta di regolamento avente quale base giuridica l'art. 352 TFUE, ossia la c.d. clausola di flessibilità.

Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione riconosce, tra l'altro, che il rapporto di coesistenza tra le istituzioni dell'Unione e un meccanismo intergovernativo quale il MES «genera una situazione complessa in cui la tutela giudiziaria, il rispetto dei diritti fondamentali e la responsabilità democratica sono frammentati e applicati in modo incoerente»⁹⁸. Anche alla luce di ciò, si ritiene opportuno istituire un «organismo dell'Unione»⁹⁹ che contribuisca a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro. Tale organismo, nelle intenzioni della Commissione, «succederà al [MES], di cui preserverà l'attuale struttura finanziaria e istituzionale»¹⁰⁰. La struttura e le modalità operative del Fondo monetario europeo sarebbero, quindi, ricalcate su quelle del MES – come riconosciuto dalla stessa proposta¹⁰¹ – ancorché con alcune innovazioni.

Una novità rilevante, anzitutto, è rappresentata dall'attribuzione al Fondo monetario europeo di una funzione aggiuntiva, rispetto a quelle

⁹⁷ Commissione europea, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, cit., su cui v. *supra* il par. 4 di questo capitolo.

⁹⁸ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo*, cit., p. 3.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo*, cit., p. 6. Sulle criticità poste dalle incertezze circa la successione del Fondo monetario europeo al MES, cfr. M. MEGLIANI, *From the European Stability Mechanism to the European Monetary Fund: There and Back Again*, cit., spec. p. 679 ss. La proposta della Commissione fa riferimento, a tale riguardo, ad un progetto di accordo intergovernativo (che integrerebbe la proposta medesima) mediante il quale gli Stati membri dell'area euro converrebbero il trasferimento dei fondi del MES al Fondo monetario europeo.

¹⁰¹ Cfr. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo*, cit., p. 7 s., ove si afferma che l'allegato alla proposta di regolamento, contenente lo statuto del Fondo monetario europeo, «rispecchia in larga misura il testo del trattato MES, mantenendo diversi articoli del trattato pressoché invariati».

svolte dal MES, che consisterebbe nella possibilità di fornire sostegno comune al Fondo di risoluzione unico istituito nell'ambito del secondo pilastro dell'Unione bancaria: si tratta del c.d. *backstop*, strumento di ultima istanza cui si potrebbe ricorrere, ai sensi dell'art. 74 del regolamento sull'MRU¹⁰², nel caso in cui le risorse del Fondo di risoluzione unico dovessero rivelarsi insufficienti. Concretamente, il *backstop* assumerebbe la forma di una linea di credito o di garanzie a favore degli "Stati membri partecipanti"¹⁰³ all'Unione bancaria.

A livello procedurale, al fine di consentire decisioni rapide in situazioni di emergenza, sarebbe esteso il novero delle decisioni che possono essere assunte secondo la regola della maggioranza qualificata rafforzata dell'85%, includendovi specifiche decisioni in materia di sostegno alla stabilità, di esborsi e di attivazione del sostegno; peraltro, per tutte le decisioni importanti aventi un impatto finanziario resterebbe fermo il requisito generale di voto "di comune accordo", ossia unanimità dei partecipanti alla votazione¹⁰⁴.

Inoltre, la proposta di regolamento prevede l'approvazione da parte del Consiglio delle decisioni discrezionali adottate dal Fondo¹⁰⁵; e ciò, secondo quanto affermato dalla Commissione, al fine di garantire la conformità alla c.d. "dottrina Meroni", relativa alla delega di funzioni alle agenzie dell'Unione¹⁰⁶. Peraltro, almeno con riguardo alle decisioni del consiglio dei governatori del Fondo (che corrisponde all'attuale consiglio dei governatori del MES) si tratterebbe di un passaggio essenzialmente formale. Invero,

¹⁰² Cfr. l'art. 74 del regolamento (UE) n. 806/2014, cit.: tale disposizione, in particolare, consente al Comitato di risoluzione unico di stipulare, per il Fondo di risoluzione unico, meccanismi di finanziamento, «compresi, ove possibile, meccanismi pubblici», per l'ipotesi in cui le somme a disposizione del predetto Fondo non siano sufficienti ad adempiere agli obblighi su di esso incombenti.

¹⁰³ Sul significato di tale formula v. *supra* il par. 2 di questo capitolo.

¹⁰⁴ In tal senso cfr., ad esempio, E. CASTELLARIN, *Du MES au Fonds monétaire européen?*, cit.

¹⁰⁵ Cfr. in particolare l'art. 3 della proposta di regolamento.

¹⁰⁶ Tale dottrina trae origine, come noto, dalla sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 1958, causa 9/56, *Meroni c. Alta Autorità CECA*, ECLI:EU:C:1958:7. Per ampie riflessioni in proposito cfr., *ex multis*, J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018, spec. p. 367 ss.

dal momento che, per le votazioni in questione, i voti dei membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri “non euro” sarebbero sospesi¹⁰⁷, il voto di approvazione in Consiglio sarebbe espresso dagli stessi soggetti che hanno deliberato in seno al consiglio dei governatori, ossia i Ministri delle finanze dell'area euro, ancorché con un “cappello” diverso¹⁰⁸.

Gli artt. 5 e 6 del regolamento proposto dalla Commissione prevedono, poi, la responsabilità del Fondo monetario europeo, oltre che nei confronti del Consiglio, anche rispetto al Parlamento europeo, con il quale verrebbe instaurato un dialogo diretto, ed individuano altresì forme di controllo da parte dei parlamenti nazionali.

Un'altra innovazione potenzialmente rilevante, contenuta nella proposta della Commissione, concerne la riformulazione della previsione recante l'obiettivo della stabilità finanziaria¹⁰⁹. Invero, se nel trattato MES è previsto che il sostegno alla stabilità nei confronti di uno dei membri debba essere «indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria *della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri*»¹¹⁰, nella bozza di statuto del Fondo monetario europeo il medesimo requisito è riferito alla «stabilità finanziaria *della zona euro o degli Stati membri che vi appartengono*»¹¹¹. Tale proposta di modifica testuale potrebbe essere letta nel senso di un ampliamento delle situazioni che giustificano interventi di sostegno a Stati membri in difficoltà, essendo sufficiente che la stabilità finanziaria di un solo Stato membro, e non dell'intera area euro, rischi di essere pregiudicata¹¹².

¹⁰⁷ Cfr. l'art. 3, par. 4, della proposta di regolamento.

¹⁰⁸ In tali termini cfr. EDITORIAL COMMENTS, *Tinkering with Economic and Monetary Union*, cit., p. 712. Cfr. altresì E. CASTELLARIN, *Du MES au Fonds monétaire européen?*, cit., che parla di «dédoublement fonctionnel» dei Ministri delle finanze dell'area euro.

¹⁰⁹ Sul punto, v. *supra* il par. 7 del capitolo IV.

¹¹⁰ Art. 12, par. 1, del trattato MES (corsivo aggiunto).

¹¹¹ Art. 12, par. 1, della bozza di statuto del Fondo monetario europeo, allegata a Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, cit. (corsivo aggiunto).

¹¹² In questa prospettiva cfr. M. IOANNIDIS, *Towards a European Monetary Fund: Comments on the Commission's Proposal*, cit.; E. CASTELLARIN, *Du MES au Fonds monétaire européen?*, cit.

Con riferimento alla gestione dei programmi di assistenza finanziaria, e dunque alla “dimensione procedurale” della condizionalità, per un verso, la proposta elimina qualsiasi riferimento al Fondo monetario internazionale¹¹³. Per altro verso, la Commissione afferma di voler attribuire al Fondo monetario europeo un ruolo più significativo rispetto a quello attualmente svolto dal MES¹¹⁴. Quest’ultimo, come si è visto¹¹⁵, è stato affiancato in un secondo momento alla c.d. *troika* (originariamente composta dalla Commissione europea, dalla BCE e dal Fondo monetario internazionale) nei compiti di (i) negoziare con lo Stato beneficiario il protocollo d’intesa diretto a precisare le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria adottato e (ii) monitorare il rispetto di tali condizioni. In particolare, secondo la lettera del trattato MES, i predetti compiti sono affidati dal consiglio dei governatori del MES «alla Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all’FMI»¹¹⁶. La boz-

¹¹³ Ad eccezione dei considerando del regolamento proposto dalla Commissione: cfr., in particolare, il considerando n. 48, relativo ai rapporti tra i prestiti del Fondo monetario internazionale e quelli del Fondo monetario europeo, ed il considerando n. 69, secondo cui il Fondo monetario europeo dovrebbe essere autorizzato a cooperare con organizzazioni o soggetti internazionali tra i quali il Fondo monetario internazionale. Sulle possibili ragioni di una siffatta “marginalizzazione” dell’FMI, cfr. J.-V. LOUIS, *L’Union économique et monétaire face à la réforme*, cit., spec. p. 597 s., nota 30. Più in generale, con riguardo al ruolo del Fondo monetario internazionale nel contesto della gestione dei programmi di assistenza finanziaria predisposti dall’Unione e dai suoi Stati membri in risposta alla crisi, cfr., ad esempio, G. ADINOLFI, *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell’area euro. Profili giuridici*, cit., p. 4 ss.; C. RANDALL HENNING, *Tangled Governance. International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*, Oxford, 2013; E. PAPARELLA, *Il Fondo monetario internazionale nell’eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Napoli, 2018.

¹¹⁴ Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo, cit., p. 7: «per quanto riguarda la gestione dei programmi di assistenza finanziaria, la proposta prevede un più diretto coinvolgimento dell’FME accanto alla Commissione europea».

¹¹⁵ V. *supra* il par. 2.3 del capitolo IV.

¹¹⁶ Cfr., con identica formulazione, rispettivamente, i parr. 3 e 7 dell’art. 13 del trattato MES. È da notare che la Commissione europea ed il MES hanno adottato, il 27 aprile 2018, il *Memorandum of Understanding on the working relations between the Euro-*

za di statuto del Fondo monetario europeo allegata alla proposta di regolamento, invece, prevede che il primo compito sia svolto dalla «Commissione, di concerto con la BCE e in collaborazione con l'FME», mentre il secondo sia svolto esclusivamente dalla Commissione, di concerto con la BCE, essendo dunque escluso qualsiasi ruolo per il Fondo monetario europeo in sede di monitoraggio della condizionalità. Pare lecito dubitare, pertanto, del fatto che la proposta intenda accrescere realmente il ruolo del Fondo rispetto a quello del MES con riguardo alla gestione delle misure e modifiche dirette ad assicurare il soddisfacimento del requisito della condizionalità ¹¹⁷.

Per quanto concerne la «dimensione sostanziale» della condizionalità, ossia l'applicazione di tale requisito nell'ambito dei *memoranda of understanding* negoziati con lo Stato beneficiario di assistenza finanziaria, la proposta della Commissione non prevede modifiche significative. Tale aspetto, come si è visto, rappresenta uno dei profili maggiormente discussi dell'assistenza finanziaria fornita dal MES, ma risulta altresì una condizione necessaria al fine di evitare violazioni della *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* (nonché ai sensi del par. 3 dell'art. 136 TFUE) ¹¹⁸.

In proposito, la proposta di regolamento si limita ad affermare, al considerando n. 26, che una «valutazione d'impatto sociale» dovrebbe ispirare la negoziazione e l'attuazione dei protocolli d'intesa, nonché il relativo

pean Commission and the European Stability Mechanism (disponibile all'indirizzo internet: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2018_04_27_mou_ec_esm.pdf), al fine di fissare taluni punti relativi ai loro rapporti nell'ambito della gestione dei programmi di assistenza finanziaria.

¹¹⁷ Sul punto cfr., ad esempio, M. IOANNIDIS, *Towards a European Monetary Fund: Comments on the Commission's Proposal*, cit.; E. CASTELLARIN, *Du MES au Fonds monétaire européen?*, cit.

¹¹⁸ V. *supra* il par. 6 del capitolo IV. Vi è chi ha sostenuto, pur senza negare la rilevanza dell'inserimento nei trattati del requisito della «rigorosa condizionalità», di cui art. 136, par. 3, TFUE, che tale disposizione si riferisce alla creazione di un meccanismo di stabilità da parte degli «Stati membri la cui moneta è l'euro» e, dunque, non dovrebbe essere applicabile ad uno strumento istituito nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, quale il Fondo monetario europeo. In tal senso cfr. M. IOANNIDIS, *Towards a European Monetary Fund: Comments on the Commission's Proposal*, cit.

monitoraggio¹¹⁹; inoltre, la bozza di statuto del Fondo monetario europeo, all'art. 12, par. 2, pone in capo al Fondo, al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri l'obbligo di rispettare l'art. 152 TFUE (relativo al ruolo delle parti sociali), tenendo conto delle norme e delle prassi nazionali, nonché dell'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE («Diritto di negoziazione e di azioni collettive»), e statuisce che l'applicazione del regolamento (proposto) «non pregiudica il diritto di negoziare, concludere e applicare accordi collettivi o di intraprendere azioni collettive in conformità al diritto nazionale». A fronte delle pesanti ricadute della condizionalità in termini sociali e dal punto di vista dei diritti fondamentali, ci si sarebbe potuti attendere un maggiore impegno su tali fronti, benché le prerogative della Corte di giustizia con riferimento all'azione del Fondo monetario europeo – ben maggiori rispetto a quelle ad essa riconosciute rispetto al MES¹²⁰, nell'ipotesi di integrazione di quest'ultimo nel sistema dell'Unione – siano suscettibili di incrementare le garanzie relative al rispetto dei diritti fondamentali.

Più in generale, l'idea di ricondurre il MES all'ordinamento dell'Unione europea, promossa dalla Commissione tramite la proposta relativa all'istituzione di un Fondo monetario europeo, assicurerebbe maggiore coerenza del sistema, rafforzando il ruolo delle istituzioni dell'Unione. Inoltre, il ricorso ad atti di diritto derivato consentirebbe di modificare i criteri operativi cui risponde la concessione di assistenza finanziaria (e, dunque, ad esempio, anche le declinazioni in concreto del requisito della condizionalità) con rapidità e flessibilità ben maggiori rispetto a quanto avviene nel contesto intergovernativo¹²¹.

¹¹⁹ In proposito cfr. EDITORIAL COMMENTS, *Tinkering with Economic and Monetary Union*, cit., p. 712, ove si criticano la scarsa attenzione alle conseguenze sociali della condizionalità, in considerazione della genericità del citato riferimento alla «valutazione d'impatto sociale» contenuto al considerando n. 26 della bozza di statuto del Fondo, e la mancata previsione di tale valutazione, quale specifico passaggio procedurale, in una norma della proposta di regolamento.

¹²⁰ V. *supra* il par. 5 del capitolo IV.

¹²¹ In tal senso si esprime la stessa Commissione nella relazione che accompagna la proposta: cfr. Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, cit., p. 3.

Peraltro, le soluzioni prefigurate nella proposta della Commissione, nonché la stessa prospettiva di un'incorporazione del MES nel sistema dell'Unione, sono state oggetto di varie critiche.

Ad esempio, a livello istituzionale, la Banca centrale europea, pur appoggiando in linea generale l'iniziativa della Commissione, ha auspicato che venisse meglio chiarito il ruolo della stessa BCE nell'ambito del Fondo monetario europeo (o del MES)¹²². La Banca centrale europea ha altresì criticato la scelta della denominazione dell'organismo che dovrebbe succedere al MES, ed in particolare l'utilizzo dell'aggettivo "monetario", foriero di confusione, dal momento che, come noto, la politica monetaria è di competenza della stessa BCE, mentre gli obiettivi ed i compiti dell'attuale MES (così come quelli del proposto Fondo monetario europeo) non sono di natura monetaria¹²³. Inoltre, la denominazione proposta suggerirebbe un'impropria analogia con il Fondo monetario internazionale¹²⁴.

Anche da parte dei governi degli Stati membri non sono mancate le critiche: in particolare, nelle prese di posizione sulla riforma dell'UEM adottate dai Ministri delle finanze di taluni Stati membri, pur ammet-

¹²² Cfr. il Parere della Banca centrale europea, dell'11 aprile 2018, relativo a una proposta di regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo, in *GUUE*, C 220 del 25 giugno 2018, p. 2 ss., spec. p. 3.

¹²³ *Ivi*, p. 4 s. In termini analoghi, si è espresso il Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron: cfr. la dichiarazione riportata da J.-V. LOUIS, *L'Union économique et monétaire face à la réforme*, cit., p. 598 s.

¹²⁴ In tal senso cfr. il Parere della Banca centrale europea, dell'11 aprile 2018, relativo a una proposta di regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo, cit., p. 5. In dottrina, cfr., ad esempio, M. IOANNIDIS, *Towards a European Monetary Fund: Comments on the Commission's Proposal*, cit., che traccia un parallelo con la denominazione, gli obiettivi e le funzioni del Fondo monetario internazionale. Cfr. altresì S. VERHELST, *Semantics Matter: Why the European Monetary Fund is a welcome idea, but a bad name*, Egmont Commentaries, 2018, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.egmontinstitute.belsemantics-matter-european-monetary-fund-welcome-idea-bad-name/>; E. CASTELLARIN, *Du MES au Fonds monétaire européen?*, cit. Più in generale, per una comparazione tra il MES e l'FMI, cfr., ad esempio, A. ZOPPÈ, A. GASPAROTTI, *The ESM and the IMF: comparison of the main features*, European Parliament In-Depth Analysis, aprile 2018, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614485/IPOL_IDA\(2017\)614485_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614485/IPOL_IDA(2017)614485_EN.pdf).

tendosi la possibilità di un'evoluzione del ruolo del MES, si è espressa la netta preferenza per il mantenimento della sua natura intergovernativa¹²⁵. È proprio questa è stata, anche a seguito di una dichiarazione congiunta di Francia e Germania – e, a dire il vero, senza che fossero rese note le motivazioni di tale cambio di strategia –, la strada intrapresa, come si vedrà nel paragrafo seguente.

7. (Segue): *e il tentativo di riformare il MES attraverso una modifica del suo trattato istitutivo.*

Tra le prese di posizione degli Stati membri in merito alla riforma del MES, è stata particolarmente rilevante la dichiarazione franco-tedesca adottata a Meseberg, in Germania, il 19 giugno 2018¹²⁶.

¹²⁵ Cfr., ad esempio, *Position of the Finance Ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden on the architecture of the EMU*, 6 marzo 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf>, spec. p. 2: «the ESM should be strengthened and possibly developed into a European Monetary Fund (EMF). An EMF should have greater responsibility for the development and monitoring of financial assistance programmes. Decision making should remain firmly in the hands of Member States. The current subscribers to the ESM Treaty stress the importance of preserving the current voting rules, as fostered by the current intergovernmental set-up»; *ESM Reform – shared views of the finance ministers from the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Sweden and Slovakia*, 2 novembre 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.gov.ie/en/press-release/394603-esm-reform-shared-views-finance-ministers-czech-republic/?referrer=http://www.finance.gov.ie/updates/esm-reform-shared-views-of-the-finance-ministers-from-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-sweden-and-slovakia>.

¹²⁶ Meseberg Declaration, *Renewing Europe's promises of security and prosperity*, 19 giugno 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>. Per un commento cfr., ex multis, S. MERLER, *The Meseberg declaration and euro-zone reform*, in *Bruegel.org*, 25 giugno 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://bruegel.org/2018/06/the-meseberg-declaration-and-euro-zone-reform/>; cfr. altresì E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, I (2019), p. 101 ss.

Mediante tale dichiarazione sono state indicate le linee generali di sviluppo della politica europea di Francia e Germania, nel segno di un auspicato rilancio del processo di integrazione. Con specifico riguardo al MES, partendo dal presupposto che una riforma sia necessaria, tra l'altro al fine di introdurre uno strumento di *common backstop* nel quadro dell'Unione bancaria, la dichiarazione suggerisce di procedere, in una prima fase, all'adozione di un trattato internazionale modificativo del trattato MES. Soltanto in una seconda fase, quindi, il MES così riformato potrebbe essere integrato nell'ordinamento dell'UE.

A pochi giorni dalla dichiarazione di Meseberg, il 25 giugno 2018, l'allora Presidente dell'Eurogruppo, Mario Centeno, ha inviato una lettera all'allora Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, in vista del Vertice Euro del 29 giugno successivo. L'obiettivo di tale lettera era quello di fissare i punti principali per l'"approfondimento" dell'UEM, con particolare riguardo al completamento dell'Unione bancaria ed allo sviluppo del MES¹²⁷. In apertura della lettera, il Presidente Centeno ha affermato: «we [the Eurogroup] welcome the road map for the euro area presented by France and Germany as an important contribution to our discussion»¹²⁸; nessun riferimento è stato fatto, invece, al c.d. *Saint Nicholas package* della Commissione europea del dicembre precedente. Inoltre, è stata confermata l'idea di procedere ad una riforma del trattato MES, rinviando l'integrazione del meccanismo nel sistema dell'UE ad una (peraltro eventuale) fase successiva¹²⁹.

Successivamente, in occasione del Vertice euro del 29 giugno 2018, la prospettiva di integrazione del MES nell'ordinamento dell'Unione è stata sostanzialmente abbandonata, a vantaggio di una meno ambiziosa

¹²⁷ *Letter by Eurogroup President Mário Centeno to European Council President Donald Tusk ahead of the Euro Summit of 29 June 2018*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/35798/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf>.

¹²⁸ *Ivi*, p. 1.

¹²⁹ *Ivi*, p. 3. Cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 29 ss., spec. p. 31, che osserva: «l'intégration du MES dans le droit de l'Union a été reportée sine die dès la déclaration franco-allemande de Meseberg de juin 2018».

proposta di modifica del trattato istitutivo del MES¹³⁰.

Le discussioni sulla riforma del MES sono quindi proseguite durante le riunioni dell'Eurogruppo e del Vertice euro di dicembre 2018. La bozza del trattato MES modificato è stata approvata dall'Eurogruppo il 14 giugno 2019¹³¹ ed il Vertice euro del 21 giugno successivo ha invitato l'Eurogruppo a proseguire i lavori con l'obiettivo di raggiungere un accordo definitivo nel mese di dicembre 2019¹³². Benché un accordo di massima sia stato raggiunto in seno all'Eurogruppo il 4 dicembre 2019¹³³,

¹³⁰ Gli atti e i documenti relativi alla riforma del trattato MES sono disponibili all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform>. In dottrina cfr., *ex multis*, H. HOFMEISTER, *From ESM to EMF and Back: A Critical Analysis of the Euro Area Reform Proposals*, in *Swiss Review of International and European Law*, 2019, p. 367 ss.; E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, cit.; C. DIAS, A. ZOPPÈ, *The proposed amendments to the Treaty establishing the European Stability Mechanism*, European Parliament In-Depth Analysis, 17 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: https://www.europa.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL_IDA%282019%29634357; A. EVANGELISTI, *Le Mécanisme européen de stabilité et sa réforme*, in *Revue de l'Union européenne*, 2020, p. 349 ss. Cfr. altresì il dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica italiana, *La riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità*, novembre 2019, n. 187, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01132368.pdf>, ove è riportata (a p. 19 ss.) anche la bozza di testo rivisto del trattato MES (traduzione non ufficiale); nonché l'intervento del Governatore della Banca d'Italia davanti alle Commissioni riunite V e XIV della Camera dei Deputati: I. VISCO, *Audizione sul funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità e sulle sue prospettive di riforma*, Roma, 4 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2019/visco-audizione4122019.pdf>.

¹³¹ *DRAFT revised text of the treaty establishing the European Stability Mechanism agreed by the Eurogroup on 14 June 2019*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/39772/revised-esm-treaty-2.pdf>. Per una comparazione testuale tra il trattato MES vigente e la bozza di trattato modificato, cfr. C. DIAS, A. ZOPPÈ, *The proposed amendments to the Treaty establishing the European Stability Mechanism*, cit., p. 11 ss.

¹³² *Dichiarazione del Vertice euro*, 21 giugno 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019/>.

¹³³ Cfr. *Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup meeting of 4 December 2019*, 5 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/12/05/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup->

il Vertice Euro del 13 dicembre 2019, in assenza di un consenso sufficiente tra gli Stati membri in merito a tale accordo, si è limitato ad incaricare l'Eurogruppo di «continuare a lavorare sul pacchetto di riforme del MES – fatte salve le procedure nazionali»¹³⁴. Tra le cause del mancato accordo definitivo, vi è, come noto, il dibattito particolarmente acceso sviluppatosi in Italia in merito alla riforma del MES¹³⁵.

Ad oggi, il trattato modificativo del MES non è ancora stato approvato; ciò anche in considerazione del fatto che, per effetto dell'emergenza da Covid-19, il fulcro delle discussioni relative a tale meccanismo si è spostato, almeno temporaneamente, sulle possibilità di ricorrervi al fine di contrastare le conseguenze economiche negative della pandemia¹³⁶. La riforma, in ogni caso, pare soltanto rinviata: pertanto, di seguito ne verranno illustrati i tratti principali.

La bozza di trattato MES modificato prevede innovazioni che possono essere ricondotte a tre aspetti essenziali: (i) l'introduzione di una funzione di *backstop* del Fondo di risoluzione unico; (ii) il chiarimento ed il rafforzamento delle prerogative del MES, in particolare nell'ambito della gestione dei programmi di assistenza finanziaria, nonché la regolamentazione dei rapporti tra il MES e la Commissione europea; (iii) la modifica delle condizioni per la concessione di assistenza finanziaria.

meeting-of-4-december-2019/, ove si afferma che è stato raggiunto un «agreement in principle on all elements related to ESM reform, subject to the conclusion of national procedures», ma si precisa altresì che «there are a couple of loose ends of legal nature, where we need some clarification before we close this file. I trust that we will be able to do it in our meeting as soon as January», prevedendo che il trattato modificativo possa essere concluso nel primo trimestre del 2020, in modo tale che gli Stati contraenti possano procedere alle ratifiche nel corso del 2020.

¹³⁴ *Dichiarazione del Vertice euro*, 13 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/41834/20191213-euro-summit-statement-it.pdf>, tale dichiarazione si conclude con l'intenzione di tornare ad esaminare le questioni affrontate (tra cui la riforma del MES) «al più tardi nel giugno 2020».

¹³⁵ Cfr., ad esempio, E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 31 ss.; G. GALLI, *The reform of the ESM and why it is so controversial in Italy*, LUISS Working Paper n. 3/2020, 8 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://sep.luiss.it/it/research/working-papers/2020/04/08/g-galli-reform-esm-and-why-it-so-controversial-italy>.

¹³⁶ In proposito v. *infra* il par. 4 del capitolo VI.

Il primo aspetto, il c.d. *backstop*, costituisce un elemento sulla cui necessità vi è ampio consenso, essendo stato auspicato sin dalle prime fasi del processo di istituzione dell'Unione bancaria, ed essendo già contemplato anche dalla proposta della Commissione relativa al Fondo monetario europeo¹³⁷. La bozza di trattato MES modificato introduce tale dispositivo di sostegno, disciplinandolo all'art. 18A, ai sensi del quale il potere di attivazione del *backstop*, a seguito di richiesta del Comitato di risoluzione unico, spetterebbe al consiglio dei governatori del MES, che delibererebbe su proposta del direttore generale. Successivamente, le decisioni relative ai prestiti ed alle erogazioni nei confronti del Fondo di risoluzione unico sarebbero adottate dal consiglio di amministrazione del MES, di comune accordo, sulla scorta di una serie di criteri fissati nel (nuovo) allegato IV al trattato MES. Tra i criteri in questione vi sono, ad esempio, il rispetto del principio della neutralità di bilancio nel medio termine e del principio dell'"ultima istanza", in base al quale è ammesso un intervento del MES in funzione di *backstop* soltanto nell'ipotesi in cui le risorse del Fondo di risoluzione unico siano esaurite, essendo altresì necessario che il Comitato di risoluzione unico disponga di una capacità di rimborso sufficiente per ripagare integralmente, nel medio termine, i prestiti ricevuti attraverso il dispositivo di sostegno.

Tali criteri, insieme con le precisazioni inserite nel (nuovo) considerando 15B, che fissa termini temporali strettissimi per le decisioni del MES in merito al *backstop*, rivelano la natura di tale dispositivo quale strumento del tutto eccezionale, attivabile unicamente in situazioni di estrema gravità¹³⁸.

In secondo luogo, le modifiche proposte in relazione alle prerogative del MES e della Commissione mirano a chiarire e disciplinare la cooperazione tra tali soggetti, recependo i termini dell'intesa di massima del 2018¹³⁹, segnatamente con riguardo alla preparazione ed alla gestione dei

¹³⁷ V. *supra* il par. 6 di questo capitolo.

¹³⁸ Cfr. Senato della Repubblica italiana, *La riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità*, cit., p. 13.

¹³⁹ *Memorandum of understanding on the working relations between the European Commission and the European Stability Mechanism*, 17 aprile 2018, cit. Cfr. altresì la dichiarazione comune adottata dal MES e dalla Commissione europea il 14 novembre

programmi di assistenza finanziaria. Sulla base delle innovazioni contenute nella bozza di trattato MES modificato, alla Commissione spetterebbe il compito di garantire coerenza tra le misure adottate nel contesto dell'assistenza finanziaria ed il quadro complessivo di coordinamento delle politiche economiche a livello dell'Unione; il MES, invece, si occuperebbe di valutare la posizione degli Stati membri sotto il profilo delle potenzialità di accesso al mercato e dei relativi rischi. La collaborazione tra MES e Commissione dovrebbe poi essere ulteriormente specificata per quanto attiene alla gestione dei negoziati e delle procedure di monitoraggio in merito alla condizionalità.

In terzo luogo, quanto ai requisiti per la concessione di assistenza finanziaria, la bozza di trattato MES modificato prevede, da un lato, una revisione dei criteri e delle procedure per accedere alle linee di credito precauzionali (*Precautionary Conditioned Credit Line* – PCCL e *Enhanced Conditions Credit Line* – ECCL) di cui all'art. 14 del trattato MES¹⁴⁰; dall'altro lato, sono fornite alcune specificazioni in merito al criterio della preventiva valutazione della sostenibilità del debito, cui è subordinata, anche in base al trattato MES attualmente vigente, la concessione di qualunque tipo di assistenza finanziaria da parte del MES¹⁴¹. La riforma ribadisce tale criterio, al quale verrebbe affiancato il requisito della capacità di ripagare il prestito da parte dello Stato richiedente.

Inoltre, con la riforma dell'art. 3 del trattato MES, verrebbe attribuito al MES un compito generale di valutazione della situazione macroeconomica e finanziaria dei suoi membri, comprensiva della soste-

2018, *Joint position on future cooperation between the European Commission and the ESM*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/joint-position-future-cooperation-between-european-commission-and-esm>. In proposito cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 40.

¹⁴⁰ Per un raffronto tra le condizioni attualmente vigenti e quelle previste dalla bozza di trattato MES modificato, cfr. C. DIAS, A. ZOPPE, *The proposed amendments to the Treaty establishing the European Stability Mechanism*, cit., spec. p. 5 s. In merito all'assistenza finanziaria precauzionale, nel contesto delle risposte all'emergenza da Covid-19, v. *infra* il par. 4 del capitolo VI.

¹⁴¹ Art. 13, par. 1, lett. b), del trattato MES. Cfr. I. VISCO, *Audizione sul funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità e sulle sue prospettive di riforma*, cit., p. 8 s.

nibilità del debito pubblico, in coerenza con il quadro normativo dell'Unione relativo al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Anche in ragione di tali aspetti, la proposta di riforma del trattato istitutivo del MES ha dato luogo a critiche e polemiche, oltre che ad appelli diretti al rinvio della riforma stessa¹⁴². È stato espresso, tra l'altro, il timore che un'eventuale valutazione negativa, in ordine alla sostenibilità del debito di uno Stato membro, possa comportare in via automatica l'avvio di una ristrutturazione del debito sovrano di tale Stato¹⁴³. Se tale timore, di per sé, risulta probabilmente eccessivo, essendo esclusa qualsiasi forma di automaticità¹⁴⁴, non può negarsi il rischio che lo scenario della ristrutturazione del debito risulti, di fatto, incoraggiato¹⁴⁵.

Benché gli aspetti problematici emersi nel dibattito relativo alla riforma *de qua* siano difficili da valutare in astratto, in considerazione della

¹⁴² Cfr., ad esempio, M. MESSORI, *The flexibility game is not worth the new ESM*, LUISS Working Paper n. 15/2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://sep.luiss.it/research/working-papers/2019/10/25/m-messori-flexibility-game-not-worth-new-esm>; L'appello di 32 economisti: "No all'Esm se non cambia la logica europea", in *MicroMega*, 11 marzo 2020, disponibile all'indirizzo internet: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/appello-di-32-economisti-no-all-esm-se-non-cambia-la-logica-europea/>; S. VALLÉE, J. COHEN-SETTON, P. DE GRAUWE, S. DULLIEN, *The proposed reform of the European Stability Mechanism must be postponed*, 11 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2019/12/11/the-proposed-reform-of-the-european-stability-mechanism-must-be-postponed/>; Mes, nulla è cambiato: l'Italia non firmi. Nuovo appello al governo di 37 economisti, in *MicroMega*, 11 marzo 2020, disponibile all'indirizzo internet: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/mes-nulla-e-cambiato-l-italia-non-firmi-nuovo-appello-al-governo-di-37-economisti/>.

¹⁴³ Cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 37 ss.

¹⁴⁴ Così I. VISCO, *Audizione sul funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità e sulle sue prospettive di riforma*, cit., p. 8, dal momento che, in base al considerando n. 12A e all'art. 13, par. 1, lett. b), della bozza di trattato MES modificato, le valutazioni in ordine ai criteri di cui nel testo sono condotte lasciando un margine di discrezionalità sufficiente alle autorità incaricate di svolgerle. Nello stesso senso cfr. G. GALLI, *The reform of the ESM and why it is so controversial in Italy*, cit., p. 6.

¹⁴⁵ Cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 43.

discrezionalità riconosciuta al MES e alla Commissione europea nell'applicazione dei requisiti che presidiano la concessione di assistenza finanziaria, pare possibile affermare che le modifiche in discussione risultano complessivamente deludenti.

Invero, ad eccezione della previsione della citata funzione di *backstop* per il Fondo di risoluzione unico, la riforma si limita a ritocchi poco incisivi, senza che sia rivisto l'impianto di fondo del MES, né sotto il profilo istituzionale, essendo tra l'altro confermata la sua natura di strumento esterno all'ordinamento dell'Unione, né sul piano sostanziale, restando sostanzialmente inalterato – ed anzi, per certi versi, risultando inasprito – il quadro della condizionalità.

Quanto alla mancata integrazione del MES nel sistema dell'Unione, è da notare che essa determina non soltanto il perdurare di un approccio fondato sul c.d. metodo (semi-)intergovernativo¹⁴⁶, ma altresì, ad esempio, la totale marginalizzazione del Parlamento europeo, che, invece, avrebbe avuto una voce significativa in merito alle modifiche previste nell'ipotesi in cui esse fossero state poste in essere tramite un atto di diritto derivato dell'Unione europea¹⁴⁷, dovendo esprimere un voto positivo ai fini dell'approvazione dell'atto.

L'integrazione del MES nel sistema dell'Unione avrebbe prodotto conseguenze significative anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale, rendendo esperibile, ad esempio, l'azione di annullamento *ex art.* 263 TFUE anche avverso gli atti adottati senza la partecipazione della Commissione¹⁴⁸ ed estendendo l'ambito di applicazione di tale tipologia di ricorso in relazione alle decisioni nelle quali la Commissione è coinvolta¹⁴⁹.

¹⁴⁶ In proposito, v. *supra* il par. 5 del capitolo IV.

¹⁴⁷ In tal senso E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, cit., p. 105 s.

¹⁴⁸ Invero, la Corte di giustizia ha chiarito che gli atti adottati dal MES con la partecipazione della Commissione non sono sottratti al suo controllo sul piano giurisdizionale per quanto concerne l'attività della Commissione medesima, che rimane tenuta al rispetto del diritto dell'Unione, ivi inclusi i diritti fondamentali garantiti dalla Carta: cfr. Corte giust., 20 settembre 2016, cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P, *Ledra Advertising*, cit., spec. punto 56 ss.

¹⁴⁹ In particolare, con riguardo al sindacato giurisdizionale su tali decisioni, l'integrazione del MES nell'ordinamento dell'Unione comporterebbe la possibilità di ottene-

Va peraltro osservato che l'integrazione del MES nel sistema dell'Unione non avrebbe certamente risolto, di per sé, i vari problemi che contrassegnano l'attuale assetto dei meccanismi di assistenza finanziaria agli Stati dell'area euro, né tantomeno quello della *governance* economica europea nel suo complesso. E ciò tanto da un punto di vista generale, quanto con particolare riguardo all'operatività del principio di solidarietà tra Stati membri.

Invero, anche la riforma proposta dalla Commissione, così come quella configurata in seno all'Eurogruppo ed al Vertice euro, non avrebbe comunque comportato alcun ripensamento di fondo in merito al ruolo preminente della condizionalità e della stabilità finanziaria; né era preso seriamente in considerazione, al di là di sporadiche clausole di stile nei discorsi e nei comunicati dei leader politici, il principio di solidarietà.

La proposta di riforma del MES, in ogni caso, è ancora in fase di discussione, come si è anticipato¹⁵⁰. Sarà dunque necessario attendere i prossimi sviluppi dei negoziati politici, a livello di Eurogruppo e di Vertice euro, al fine di poter valutare compiutamente la "tormentata" riforma del MES in discussione. Salvo che intervengano significativi mutamenti di prospettiva, peraltro, è da ritenere che le modifiche attualmente previste, in specie se adottate attraverso una mera revisione del trattato MES, non siano suscettibili di incidere sul ruolo svolto, nel contesto in esame, dal principio di solidarietà tra Stati membri.

re l'annullamento, da parte della Corte, di un atto illegittimo della Commissione adottato nel quadro del MES, laddove allo stato attuale la sola forma di tutela che può essere richiesta ed ottenuta dai soggetti pretesi danneggiati da un siffatto atto consiste nel risarcimento dei danni, trattandosi di atto formalmente "esterno" all'ordinamento dell'Unione: cfr. Corte giust., 20 settembre 2016, cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P, *Ledra Advertising*, cit., punto 55. In proposito cfr. E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, cit., p. 114 ss.

¹⁵⁰ L'iter della riforma, come si è accennato, è stato sospeso per effetto dello scoppio dell'emergenza da Covid-19, nel cui contesto sono state introdotte nuove modalità di ricorso al MES: in proposito, v. *infra* il par. 4 del capitolo VI.

8. *Dalle proposte relative ad un bilancio “aggiuntivo” per l’eurozona allo “Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività” (BICC).*

Nell’ambito delle riflessioni relative ai principali limiti dell’UEM, uno dei temi ricorrenti è costituito dall’assenza di una capacità di bilancio per l’area euro¹⁵¹. Tale questione, nel corso degli ultimi anni, è divenuta oggetto di attenzione anche da parte delle istituzioni europee, che hanno preso in esame, in varie occasioni, la possibilità di configurare un bilancio “aggiuntivo” per l’eurozona.

Si tratta di una prospettiva che, almeno in linea di principio, potrebbe consentire di rafforzare sensibilmente la solidarietà tra gli Stati membri la cui moneta è l’euro, determinando la condivisione di risorse e consentendo l’impiego di tali risorse per varie finalità di comune interesse. Dal punto di vista economico, inoltre, viene frequentemente rilevata la parti-

¹⁵¹ In proposito cfr., senza alcuna pretesa di completezza, B. MARZINOTTO, A. SAPIR, G.B. WOLFF, *What kind of Fiscal Union?*, Bruegel Policy Brief No.6/2011, disponibile all’indirizzo internet: <http://bruegel.org/2011/11/what-kind-of-fiscal-union/>; D. GROS, *The False Promise of a Eurozone Budget*, 2012, CEPS Commentary, consultabile all’indirizzo internet: <http://www.ceps.eu/book/false-promise-eurozone-budget>; G.B. WOLFF, *A Budget for Europe’s Monetary Union*, 2012, Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/22, consultabile all’indirizzo internet: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/762-a-budget-for-europes-monetary-union/>; N. CAUDAL, N. GEORGES, V. GROSSMANN-WIRTH, J. GUILLAUME, T. LELLOUCH, A. SODE, *Un budget pour la zone euro*, in *Trésor-Éco*, 2013, n°120, consultabile all’indirizzo internet: <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/391818>; D. MORO, *Un bilancio per l’eurozona: obiettivi, procedura, istituzioni*, 2013, consultabile all’indirizzo internet: http://www.csfederalismo.it/attachments/2514_CSF-RP_Moro_Bilancio_Eurozona_Luglio2013.pdf; G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2013, p. 793 ss.; E. RUBIO, *Budget de la zone euro: trois fonctions, trois instruments*, in *Revue de l’Union européenne*, 2013, p. 214 ss.; F. CROCI, *Un bilancio “aggiuntivo” per l’eurozona?*, in *Federalismi.it*, 12 novembre 2014; A. BÉNASSY-QUÉRÉ, X. RAGOT, G.B. WOLFF, *Which Fiscal Union for the Euro area?*, Bruegel Policy Contribution Issue 5, 2016, disponibile all’indirizzo internet: <http://bruegel.org/2016/02/which-fiscal-union-for-the-euro-area/>; L. LIONELLO, *Establishing a budgetary capacity in the Eurozone. Recent proposals and legal challenges*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 822 ss.; M.G. SCHOELLER, *Preventing the eurozone budget: issue replacement and small state influence in EMU*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, disponibile online.

colare importanza che riveste, per il corretto funzionamento di un'unione monetaria, l'attività di stabilizzazione macro-economica che può essere svolta mediante una politica comune di bilancio ¹⁵².

L'idea di istituire una capacità di bilancio aggiuntiva ed autonoma per gli Stati dell'eurozona è stata sviluppata, a livello istituzionale, a partire dal Rapporto Van Rompuy del 2012 ¹⁵³. Successivamente, nella relazione finale dei "quattro presidenti" di dicembre 2012, è stata proposta la creazione di un bilancio per l'eurozona, con entrate e spese autonome, integrato nel quadro istituzionale dell'UEM, avente quale scopo fondamentale quello di prevenire gli shock economici, oltre che di reagire agli stessi ¹⁵⁴. Nelle parole dei "quattro presidenti", un siffatto bilancio avrebbe potuto integrare il quadro di gestione delle crisi basato sul MES, assicurando una «forma di solidarietà di bilancio esercitata durante i cicli economici» ¹⁵⁵. A tale bilancio si suggeriva di attribuire altresì una funzione di promozione di

¹⁵² Cfr., ad esempio, N. CAUDAL, N. GEORGES, V. GROSSMANN-WIRTH, J. GUILLAUME, T. LELLOUCH, A. SODE, *Un budget pour la zone euro*, cit.; cfr. altresì S. CAFARO, *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi*, cit., spec. p. 77, che rileva: «[t]utti gli analisti concordano sulla necessità di un bilancio centrale più importante per l'eurozona».

¹⁵³ In proposito, v. *supra* il par. 2 di questo capitolo. In questa sede si farà riferimento alle iniziative presentate a seguito della crisi economico-finanziaria; peraltro, il tema della capacità di bilancio necessaria per un'unione monetaria è stato affrontato sin dai primi documenti di riflessione sull'UEM: cfr., ad esempio, il c.d. Rapporto Werner del 1970 (*Rapporto al Consiglio ed alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'unione economica e monetaria della Comunità*, cit., su cui v. *supra* il par. 1 del capitolo III, spec. nota 22), che prefigurava l'incremento del bilancio della (allora) Comunità in conseguenza dell'introduzione di una moneta unica, ed il c.d. Rapporto MacDougall del 1977 (*Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*). Sul punto, cfr. L. LIONELLO, *Establishing a budgetary capacity in the Eurozone. Recent proposals and legal challenges*, cit., spec. p. 826 s.

¹⁵⁴ Cfr. *Towards a genuine economic and monetary union*, del 5 dicembre 2012, cit., p. 9, dove si ipotizza un «sistema di tipo assicurativo tra i paesi della zona euro volto ad attenuare gli shock economici rilevanti che colpiscono specificamente un paese». Cfr. inoltre *ivi*, p. 12, dove si afferma che una capacità di bilancio dell'eurozona dovrebbe avere il ruolo di «migliorare la resilienza economica complessiva dell'UEM e dei paesi della zona euro [...] contribu[endo] alla prevenzione delle crisi e rende[ndo] meno probabili interventi futuri del MES».

¹⁵⁵ *Ibid.*

riforme strutturali coordinate all'interno dei diversi Stati membri dell'eurozona, nonché il ruolo di meccanismo di sostegno (*backstop*) del Fondo di risoluzione unico – il quale, peraltro, nel 2012 costituiva soltanto una proposta – nel quadro di una (futura) piena Unione bancaria.

Benché nei predetti documenti istituzionali non sia stato affrontato specificamente il tema delle modalità di finanziamento di un bilancio aggiuntivo per l'eurozona, è stata comunque riconosciuta, in termini generali, la necessità che tale strumento sia dotato, quanto meno in prospettiva, di risorse derivanti da un'autonoma capacità di imposizione fiscale¹⁵⁶. Si è dunque posto il tema della possibilità di configurare una c.d. *fiscal capacity*¹⁵⁷ per

¹⁵⁶ Cfr., ad esempio, la comunicazione della Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, 28 novembre 2012, COM(2012) 777 final, spec. p. 29 s., ove è prefigurata, nel medio termine, la creazione di un'apposita capacità fiscale dell'area euro, nella prospettiva della futura realizzazione, nel lungo termine, di una piena Unione economica e fiscale, che costituirebbe il completamento dell'UEM. Quest'ultima potrebbe così diventare, nelle parole della Commissione, «un'Unione politica con un'adeguata condivisione di sovranità, con un bilancio centrale, come capacità fiscale propria e come mezzo per imporre decisioni economiche e di bilancio ai suoi membri in circostanze specifiche e ben definite» (*ivi*, p. 33).

¹⁵⁷ Il concetto di *fiscal capacity* è stato introdotto, in particolare, dalla relazione intermedia dei “quattro presidenti” del 12 ottobre 2012: cfr. *Towards a genuine economic and monetary union. Interim Report*, del 12 ottobre 2012, cit., p. 4 s. Nel Rapporto Van Rompuy del 25 giugno 2012, peraltro, era già stata prefigurata (p. 6) la realizzazione di una «fiscal union». Per un approfondimento in tema di *fiscal capacity* dell'area euro, cfr. F. FABBRINI, *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 399 ss.; J. PISANI-FERRY, E. VIHRIALA, G.B. WOLFF, *Options for a Euro-Area Fiscal Capacity*, 2013, Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/01, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/765-options-for-a-euro-area-fiscal-capacity/>; L.P. FELD, S. OSTERLOH, *Is a fiscal capacity really necessary to complete EMU?*, 2013, Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics, Issue 13/5, consultabile all'indirizzo internet: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Sonstiges/Genshagen_Paper_-_Feld.pdf; AA. VV., *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, 2013, IMF Staff Discussion Note SDN 13/09, consultabile all'indirizzo internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf>; F. FABBRINI, *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, In-depth analysis requested by the AFCO committee of the European Parliament, 2019, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/>

l'eurozona, da intendersi come coincidente con la capacità di bilancio¹⁵⁸.

In ragione della non immediata realizzabilità di una siffatta prospettiva¹⁵⁹, la Commissione ha suggerito la creazione di uno “strumento di convergenza e di competitività”¹⁶⁰ teso ad incentivare riforme strutturali e fondato su accordi di carattere contrattuale tra la Commissione e i singoli Stati membri dell'area euro, del quale ha delineato i tratti principali in una comunicazione del 20 marzo 2013¹⁶¹.

Negli anni successivi, il tema, oggetto di riflessioni e proposte da parte di osservatori e politici¹⁶², è tornato all'attenzione delle istituzioni dell'Unione, come testimoniano la Relazione dei “cinque presidenti” del 2015¹⁶³

etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA(2019)608862_EN.pdf. Per un inquadramento più generale, cfr. M. POIARES MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, 2012, RSCAS Policy Paper No. 2012/11, consultabile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/24295>.

¹⁵⁸ In tal senso, ad esempio, la comunicazione della Commissione del 28 novembre 2012, ove i termini «fiscale» e «di bilancio» sono espressamente utilizzati come sinonimi (ciò che vale anche per «fiscal» e «budgetary» nella versione inglese). Cfr. Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, cit., spec. p. 2, nota 1.

¹⁵⁹ Cfr. F. FABBRINI, *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges*, cit., spec. p. 403.

¹⁶⁰ Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Avvio del dibattito europeo*, cit., spec. p. 22 ss. Si noti che tale denominazione, suggerita dalla Commissione nel 2013, è stata ripresa in seguito, sino ad essere attribuita – con lievi modifiche – allo strumento proposto nel corso del 2019, sul quale, come si vedrà *infra*, è stato raggiunto un accordo in sede di Eurogruppo.

¹⁶¹ Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita – Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività*, 20 marzo 2013, COM(2013) 165 final.

¹⁶² Tra le proposte avanzate cfr., ad esempio, A. DUFF, *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone*, European Policy Centre, 2016, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.epc.eu/en/Publications/The-Protocol-of-Frankfurt-a-n-256ff>, in specie l'art. 10 della bozza di protocollo, che contiene una clausola di abilitazione destinata a consentire al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare, tramite procedura legislativa speciale, atti relativi all'istituzione di un bilancio aggiuntivo, di un sistema di risorse proprie e di un quadro finanziario pluriennale per l'area euro; cfr. S. CAFARO, *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi*, cit., spec. p. 78 ss.

¹⁶³ Cfr. la Relazione dei “cinque presidenti” del 22 giugno 2015, cit., spec. p. 17 e p. 23.

ed una risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017¹⁶⁴.

Successivamente, nel discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2017¹⁶⁵ e nella lettera d'intenti adottata contestualmente ad esso¹⁶⁶, l'allora Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha annunciato l'intenzione di presentare proposte concrete finalizzate alla creazione di un'apposita linea di bilancio dell'area euro nel bilancio dell'Unione europea. In tale contesto, veniva prefigurata, tra le iniziative da avviare e/o da completare entro il 2018, la creazione nel bilancio dell'Unione di «un'apposita linea di bilancio per la zona euro», nella quale ricomprendere (i) l'assistenza di cui al programma della Commissione di sostegno alle riforme strutturali; (ii) una funzione di stabilizzazione; (iii) il c.d. *backstop* per l'Unione bancaria; e (iv) uno strumento di convergenza destinato a sostenere gli Stati membri con deroga in procinto di adottare la moneta unica¹⁶⁷.

A tale annuncio ha fatto seguito l'adozione, da parte della Commissione, nell'ambito del c.d. *Saint Nicholas package* di dicembre 2017¹⁶⁸, della comunicazione intitolata "Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione"¹⁶⁹.

Tale comunicazione, in particolare, sviluppa e chiarisce le suddette quattro funzioni della linea di bilancio per l'area euro di cui si propone la creazione.

In primo luogo, quanto al sostegno alle riforme strutturali, è chiarito

¹⁶⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI)), disponibile all'indirizzo internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0050_IT.html?redirect.

¹⁶⁵ Jean-Claude Juncker, *Discorso sullo stato dell'Unione 2017*, 13 settembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_17_3165.

¹⁶⁶ Jean-Claude Juncker, *Lettera d'intenti al Presidente Antonio Tajani e al Primo Ministro Jüri Ratas*, 13 settembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_it.pdf.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 7.

¹⁶⁸ V. *supra* il par. 5 di questo capitolo.

¹⁶⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione*, 6 dicembre 2017, COM(2017) 822 final.

che esso potrebbe fondarsi su due componenti complementari: da un lato, uno strumento finalizzato alla realizzazione delle riforme, con l'obiettivo di sostenere gli impegni di riforma degli Stati membri; dall'altro lato, meccanismi di assistenza tecnica per azioni specifiche, attivabili su richiesta degli Stati membri. Sotto il primo profilo, secondo quanto prospettato dalla comunicazione in questione, le riforme da realizzare (rispetto alle quali venga richiesto il sostegno dell'Unione) sarebbero individuate in "pacchetti di impegni di riforma" pluriennali, la cui attuazione sarebbe oggetto di un monitoraggio da parte della Commissione, in modo tale da allinearli con il semestre europeo¹⁷⁰. I meccanismi riguardanti azioni specifiche, sotto il secondo profilo, avrebbero un ruolo complementare di rafforzamento delle riforme strutturali previste a livello nazionale.

In secondo luogo, con riguardo allo strumento di convergenza per gli Stati membri in procinto di aderire all'euro, la comunicazione chiarisce che si tratterebbe di un canale dedicato per offrire sostegno mirato a tali Stati, tramite assistenza tecnica da parte della Commissione, finanziata tramite il programma di sostegno alle riforme strutturali, del tutto volontaria ed offerta senza richiedere alcun cofinanziamento da parte degli Stati beneficiari¹⁷¹.

In terzo luogo, la comunicazione si sofferma sulla possibile funzione di *backstop* dell'Unione bancaria, che tuttavia – come visto *supra* – stando agli sviluppi più recenti dovrebbe essere attribuita al MES, a seguito della riforma del relativo trattato istitutivo¹⁷².

In quarto ed ultimo luogo, viene presa in esame la funzione di stabilizzazione degli strumenti di bilancio prefigurati, avente lo scopo di consentire la rapida attivazione di risorse per affrontare gli shock che non possono essere gestiti unicamente a livello nazionale. La logica di tale funzione dovrebbe essere ispirata ad alcuni principi guida, individuati dalla Relazione dei "cinque presidenti" del 2015 e riaffermati dalla comunicazione in esame, ossia: (i) ridurre al minimo il c.d. *moral hazard* e non comportare trasferimenti permanenti; (ii) essere necessariamente subordinato al rispetto di criteri chiari e all'attuazione su base continuativa

¹⁷⁰ *Ivi*, p. 9 ss.

¹⁷¹ *Ivi*, p. 11 s.

¹⁷² V. *supra* il par. 7 di questo capitolo.

di politiche sane, in particolare tali da favorire una maggiore convergenza nell'area euro; (iii) fare parte del quadro giuridico dell'UE; (iv) essere aperto e trasparente rispetto a tutti gli Stati membri dell'UE, anche quelli che non adottano l'euro; e (v) non replicare il ruolo di strumento di gestione delle crisi già svolto dal MES (che, nella intenzioni della Commissione, sarebbe dovuto diventare il «futuro Fondo monetario europeo»¹⁷³).

Se la funzione di stabilizzazione e di gestione degli shock economici potrebbe essere particolarmente significativa, sia di per sé, sia nell'ottica della possibile valorizzazione del principio di solidarietà tra Stati membri, non può non rilevarsi come essa sia sottoposta ad un'ampia serie di cautele, dal momento che la comunicazione provvede a subordinarla alla conformità con requisiti stringenti, tra i quali, ad esempio, la neutralità nel medio termine e l'impossibilità che essa dia luogo a trasferimenti permanenti tra Stati membri, nonché l'individuazione di «rigorosi criteri di ammissibilità fondati su politiche macroeconomiche sane», da definire *ex ante*¹⁷⁴.

È da notare, inoltre, come sia sostanzialmente assente dalla comunicazione della Commissione qualsiasi proposta concreta in merito alla modernizzazione del sistema delle risorse proprie¹⁷⁵, tema che, pur essendo cruciale, viene considerato soltanto *en passant*, le relative discussioni essendo rinviata ad un momento successivo, in particolare alle valutazioni che saranno svolte in vista del quadro finanziario pluriennale del 2020¹⁷⁶.

¹⁷³ Comunicazione della Commissione, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione*, cit., p. 14, nota 24.

¹⁷⁴ *Ivi*, p. 15.

¹⁷⁵ In proposito cfr., ad esempio, G. ROSSILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, cit., spec. p. 795 ss.; I. VEGA MOCOROA, *Il futuro del sistema delle risorse proprie dell'UE: una riforma necessaria*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 433 ss.; C. KOSTOGIANNIS, *European Union and own revenue resources: (brief) lessons from fiscally decentralized economies*, in T. BÜTTNER, M. THÖNE (eds.), *The future of EU-finances*, Tübingen, 2016, p. 47 ss.; I. VEGA MOCOROA, *Il sistema delle risorse proprie nell'UE post-Brexit: un'occasione per la riforma*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 29 ss.

¹⁷⁶ Comunicazione della Commissione, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione*, cit., p. 7.

Nei mesi successivi alla presentazione della comunicazione dalla Commissione¹⁷⁷, l'idea di una linea di bilancio per l'area euro ha suscitato reazioni contrastanti tra gli Stati membri.

Per un verso, vi sono state prese di posizione contrarie all'idea di una linea di bilancio per l'area euro: ad esempio, i Ministri delle finanze di undici Stati membri (Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia, Danimarca, Lituania, Lettonia, Estonia, Irlanda, Belgio, Lussemburgo, Malta) hanno manifestato, in una lettera del 23 giugno 2018 indirizzata all'allora Presidente dell'Eurogruppo, Mario Centeno, un netto dissenso rispetto a tale prospettiva¹⁷⁸.

Per altro verso, Francia e Germania, in primo luogo, hanno sostenuto, nella Dichiarazione di Meseberg del 19 giugno 2018¹⁷⁹, l'opportunità di istituire «a Eurozone budget», da attivare nel 2021, che dovrebbe essere finanziato tramite contributi nazionali, entrate fiscali e risorse europee; in secondo luogo, hanno presentato, a novembre 2018, in vista delle successive riunioni dell'Eurogruppo e del Vertice euro, un progetto di bilancio per l'area euro¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Le discussioni relative alla citata proposta della Commissione si sono, poi, parzialmente sovrapposte a quelle relative ai negoziati per il Quadro finanziario pluriennale 2012-2027. In tale contesto, la Commissione ha presentato due proposte relative a strumenti finalizzati al rafforzamento dell'UEM: (i) la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma di sostegno alle riforme, 31 maggio 2018, COM(2018) 391 final; (ii) la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione della Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, 31 maggio 2018, COM(2018) 387 final. In proposito cfr. L. LIONELLO, A. SANTINI, *La proposta franco-tedesca per la creazione di un bilancio della zona euro: criticità e prospettive*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2018, 3, p. 371 ss.

¹⁷⁸ Cfr. *Dutch lead 12 EU countries against eurozone budget*, in *China – Europe*, 22 giugno 2018, disponibile all'indirizzo internet: http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/22/c_137273990.htm.

¹⁷⁹ In merito alla quale v. *supra* il par. 7 di questo capitolo.

¹⁸⁰ *Proposal on the architecture of a Eurozone Budget within the framework of the European Union*, 16 novembre 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf>. In proposito cfr. L. LIONELLO, A. SANTINI, *La proposta franco-tedesca per la creazione di un bilancio della zona euro: criticità e prospettive*, cit. Un successivo documento franco-tedesco del 21 febbraio 2019, relativo ad un "instrument budgétaire pour la zone euro", è commentato da F. ALLEMAND, *La proposition franco-allemande d'un instrument bud-*

Tale progetto è stato preso in considerazione, segnatamente, in occasione del Vertice euro riunitosi (nel formato inclusivo a 27) il 14 dicembre 2018. All'esito di tale incontro, il Vertice euro ha dato incarico all'Eurogruppo di elaborare uno strumento di bilancio – sostanzialmente ispirato al progetto franco-tedesco¹⁸¹ – da inserire nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale¹⁸².

Analogamente a quanto verificatosi con riguardo alla riforma del MES, anche in questo caso la proposta presentata dalla Commissione a dicembre 2017 è stata superata, per così dire, dalle linee di *policy* dettate da Francia e Germania, sulla scorta delle quali è stato avviato un processo che ha condotto alla presentazione di una proposta di regolamento relativa ad uno strumento di bilancio per l'area euro.

La Commissione ha quindi presentato, nel mese di luglio del 2019, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un quadro di *governance* per lo “strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro” (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness* – BICC)¹⁸³.

gétaire pour la zone euro: le “millefeuille” continue, in *Revue de l'euro*, Actualités, 22 febbraio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/la-proposition-franco-allemande-dun-instrument-budgetaire>.

¹⁸¹ In tal senso L. LIONELLO, A. SANTINI, *La proposta franco-tedesca per la creazione di un bilancio della zona euro: criticità e prospettive*, cit.

¹⁸² Cfr. la dichiarazione resa all'esito del Vertice euro del 14 dicembre 2018, spec. punto 4, ove si legge: «Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), incarichiamo l'Eurogruppo di lavorare all'elaborazione, alle modalità di esecuzione e alle tempistiche di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro e, su base volontaria, degli Stati membri dell'ERM II. Esso farà parte del bilancio dell'UE, sarà coerente con altre politiche dell'Unione e sarà assoggettato ai criteri e agli orientamenti strategici forniti dagli Stati membri della zona euro. Nell'ambito del QFP, stabiliremo la portata di tale strumento. Le caratteristiche dello strumento di bilancio saranno concordate nel giugno del 2019. Lo strumento sarà adottato in conformità della pertinente proposta della Commissione che, se necessario, sarà modificata».

¹⁸³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un quadro di *governance* per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro, 24 luglio 2019, COM(2019) 354 final. Cfr. P. PONZANO, *Un évanescant budget de la zone Euro ou une véritable capacité fiscale de l'UE?*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2020, p. 169 ss.; M.G. SCHOELLER, *Preventing the eurozone budget: issue replacement and small state influence in EMU*, cit., spec. p. 6 ss.

La proposta di regolamento in questione, che attualmente è ancora in fase di discussione, ha ad oggetto i principali profili istituzionali e le procedure decisionali relative allo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività¹⁸⁴. Le modalità di funzionamento e le caratteristiche concrete dello strumento, invece, non sono disciplinate dal regolamento proposto e, per il momento, sono state sommariamente delineate in un *term sheet* adottato dall'Eurogruppo il 14 giugno 2019¹⁸⁵ e, in seguito, in un ulteriore *term sheet* approvato in occasione dell'Eurogruppo del 9 ottobre 2019¹⁸⁶.

Benché allo stato attuale non sia possibile formulare una valutazione compiuta dello strumento prefigurato dalle istituzioni dell'Unione – in ragione del segnalato carattere parziale della proposta presentata –, pare possibile rilevare che la riforma in questione sia contrassegnata da un tasso piuttosto limitato di incisività. Invero, sulla base della proposta di regolamento attualmente in discussione, lo strumento consentirebbe al Consiglio, sul piano concreto, di adottare unicamente “orientamenti strategici” e “raccomandazioni” aventi ad oggetto le riforme e le priorità d'investimento della zona euro in generale, ovvero riguardanti singoli Stati membri. Atti, dunque, non vincolanti, che certamente potranno avere un impatto sulle economie degli Stati interessati, ed anche, con tutta probabilità, sui relativi ordinamenti, ma che resteranno comunque misure di *soft law*, di carattere essenzialmente persuasivo e, pertanto, improduttive, almeno formalmente, di effetti giuridici vincolanti.

Il regolamento proposto dalla Commissione specifica che la sua applicabilità è limitata agli Stati membri la cui moneta è l'euro e disciplina il

¹⁸⁴ La base giuridica individuata dalla Commissione è costituita dall'art. 136, par. 1, lett. b), TFUE in combinato disposto con l'art. 121, par. 6, TFUE.

¹⁸⁵ Si veda, in proposito, il comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Consiglio, al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/>.

¹⁸⁶ V. il comunicato stampa pubblicato sul sito internet del Consiglio, al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-biccl/>. Per un commento, cfr., ad esempio, G. DE ANGELIS, *Finally a eurozone budget, probably the wrong one*, in *Social Europe*, 5 novembre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.socialeurope.eu/finally-a-eurozone-budget-probably-the-wrong-one>.

criterio di voto delle misure da esso previste, disponendo che alla votazione delle relative deliberazioni prenderanno parte esclusivamente gli Stati dell'eurozona.

Nulla è previsto dalla proposta di regolamento in merito alle modalità di finanziamento dello strumento. Tali modalità sono state poi individuate, ancorché soltanto in linea di massima, in occasione della citata riunione dell'Eurogruppo del 9 ottobre 2019. Al riguardo, i rappresentanti degli Stati la cui moneta è l'euro hanno sinora stabilito, in particolare, che il finanziamento dello strumento sarà fornito dal bilancio generale dell'Unione, senza tuttavia determinare l'entità di tale finanziamento, che dovrà essere decisa in sede di negoziati per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027. In base alle stime della Commissione, potrà trattarsi approssimativamente di 17 miliardi di euro – un importo piuttosto ridotto, ove si consideri, ad esempio, che l'attuale capacità di prestito del MES ammonta ad oltre 400 miliardi di euro –, ma si tratta di una cifra puramente indicativa.

È stata prefigurata, peraltro, sempre in occasione dell'Eurogruppo del 9 ottobre 2019, la conclusione di un accordo intergovernativo destinato a disciplinare ulteriori modalità di finanziamento dello strumento. Più nel dettaglio, il regolamento relativo a tale strumento – ad oggi soltanto previsto, ma non ancora proposto, a differenza, come visto, di quello riguardante la *governance* dello strumento medesimo – dovrebbe contenere una clausola di abilitazione intesa ad autorizzare contributi supplementari, da parte degli Stati membri, al bilancio dell'Unione. Tali contributi avrebbero una destinazione specifica, in deroga al principio dell'universalità del bilancio dell'Unione, secondo cui tutte le entrate finanziano indistintamente la generalità delle voci di spesa.

I Ministri delle finanze degli Stati dell'eurozona hanno chiesto al Servizio giuridico del Consiglio di formulare un'analisi sulla possibilità che lo scenario testé descritto sia realizzato tramite la conclusione di un accordo intergovernativo tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro. L'idea di ricorrere ad un siffatto accordo è ispirata, con ogni probabilità, alla volontà di sfuggire ad eventuali limiti o vincoli propri dell'assetto normativo ed istituzionale dell'Unione.

L'analisi è stata resa pubblica sul sito internet del Consiglio, in forma di breve lettera destinata all'Eurogruppo in formato inclusivo, a pochi

giorni dalla suddetta riunione dell'Eurogruppo¹⁸⁷. Tale presa di posizione mette in luce, in modo sintetico ma efficace, i limiti strutturali dell'attuale assetto dell'Unione europea, con particolare riguardo alla prospettiva di una reale condivisione di risorse tra (alcuni degli) Stati membri. Si afferma, in particolare, l'impossibilità di imporre – tanto sulla base dei trattati dell'Unione, quanto tramite un atto di diritto derivato quale il regolamento istitutivo dello strumento di bilancio – qualsiasi obbligo giuridico, per gli Stati membri, di concludere l'accordo intergovernativo relativo alle modalità di funzionamento dello strumento di bilancio¹⁸⁸. Né sarebbe possibile costringere gli Stati membri «a contribuire al bilancio dell'Unione oltre il quadro delle loro obbligazioni finanziarie definite dal sistema delle risorse proprie». In altri termini, la scelta di ricorrere ad un accordo intergovernativo al fine di imporre obblighi di contribuzione degli Stati membri al BICC comporta la necessità di trovare un compromesso sufficiente per garantire il rispetto del requisito dell'unanimità, tipico del metodo intergovernativo.

Alla luce di quanto precede, benché la prospettiva di una capacità di bilancio per l'eurozona sia auspicata da più parti¹⁸⁹, pare possibile ravvi-

¹⁸⁷ Servizio giuridico del Consiglio, Contributo avente ad oggetto lo Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività: esame dello status giuridico, della relazione e degli effetti della clausola di abilitazione e dell'accordo intergovernativo, 15 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_13116_2019_REV_1&qid=1579479473977&from=IT.

¹⁸⁸ *Ivi*, p. 3.

¹⁸⁹ Cfr., ad esempio, la posizione espressa dal Governatore della Banca d'Italia I. VI-SCO, *Audizione sul funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità e sulle sue prospettive di riforma*, cit., p. 13, che osserva: «[q]uello che continua a mancare è un disegno organico di completamento dell'unione monetaria che preveda l'introduzione di una capacità di bilancio centralizzata e di una attività priva di rischio (safe asset) dell'area dell'euro [...]» ed auspica che sia ripresa «la discussione sulla possibilità di introdurre una capacità di bilancio comune in grado di affiancare la politica monetaria nel compito di stabilizzare l'area dell'euro. Cfr. altresì quanto affermato, in occasione della cerimonia organizzata per il suo commiato dalla Banca centrale europea, da M. DRAGHI, *Intervento di commiato*, 28 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191028-7e8b444d6f.it.htm>: «[n]ella nostra unione monetaria, sono le politiche nazionali a svolgere il ruolo principale nella stabilizzazione di bilancio [...]. Ma le politiche di bilancio nazionali non sempre possono garan-

sare una sorta di *impasse* in cui potranno trovarsi le iniziative in tal senso, se la volontà politica e la capacità di sfruttare appieno le potenzialità dei trattati vigenti non saranno sufficienti a superare i numerosi ostacoli, di carattere non soltanto giuridico ma altresì politico, attualmente ravvisabili.

Nell'attesa che gli sviluppi del processo decisionale relativo all'istituzione del BICC – nonché i negoziati relativi al Quadro finanziario pluriennale – consentano, auspicabilmente, di chiarire i contorni dello strumento, pare lecito dubitare della possibilità che esso dia luogo, di per sé, ad una più compiuta affermazione del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito della *governance* economica europea. E ciò in considerazione, ad esempio, della limitatezza strutturale di tale strumento, almeno come delineato allo stato attuale, delle posizioni contrarie già espresse da vari Stati membri, nonché della notevole distanza tra la proposta attualmente in discussione e la visione, di respiro ben più ampio, espressa dalle istituzioni nei primi documenti programmatici sulla riforma dell'UEM adottati a seguito della crisi ¹⁹⁰.

9. Conclusioni provvisorie sul ruolo del principio di solidarietà inter-statale nell'ambito dell'evoluzione della governance economica europea.

Gli sviluppi esaminati nel presente capitolo rivelano le numerose difficoltà sorte nel contesto dell'evoluzione dell'UEM a seguito delle prime risposte alla crisi economico-finanziaria.

tire il giusto orientamento per tutta l'area dell'euro [...]. Per questo l'area dell'euro ha bisogno di una capacità di bilancio di entità e struttura adeguate: sufficientemente ampia per stabilizzare l'unione monetaria, ma pensata in modo tale da non creare un eccessivo azzardo morale».

¹⁹⁰ Cfr., ad esempio, il documento adottato dalla European Trade Union Confederation (ETUC), *ETUC Position on the Proposals for a Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness (BICC) and new developments of the European Stability Mechanism (ESM)*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.etuc.org/system/files/document/file/2020-01/ETUC%20Position%20on%20the%20Proposals%20for%20a%20BICC%20and%20new%20developments%20of%20the%20ESM%20%28Adopted%29_0.pdf, spec. p. 3, ove si rileva altresì l'assenza pressoché totale di riferimenti alla c.d. dimensione sociale dell'Unione europea e dell'euro.

Se l'istituzione dell'Unione bancaria rappresenta indubbiamente un successo, pur non essendo ancora stato raggiunto l'obiettivo del completamento del disegno originario, ben più accidentato è stato, e continua ad essere, il percorso verso la realizzazione di un'Unione economica e monetaria "autentica e approfondita".

Nell'attuale incertezza in ordine all'effettiva realizzazione delle riforme in discussione, ed alle caratteristiche specifiche delle misure che dovrebbero essere adottate ove le proposte esaminate si concretizzassero, non risulta semplice individuare tanto il ruolo svolto dal principio di solidarietà tra Stati membri, quanto le prospettive di una più compiuta affermazione, e valorizzazione, del medesimo.

Nell'ambito dell'Unione bancaria, come si è visto *supra* nel par. 3, l'accentramento di funzioni di vigilanza e di risoluzione a livello sovranazionale può essere considerato espressione – almeno in una certa misura, anche se sicuramente non in via esclusiva – del principio di solidarietà tra Stati membri nella sua dimensione istituzionale; molto inferiore, se non quasi del tutto assente, pare, invece, il ruolo della solidarietà in senso materiale o finanziario, dal momento che i meccanismi intesi a superare i confini degli Stati membri sono sottoposti a garanzie estremamente stringenti o addirittura, come nel caso del sistema di garanzia dei depositi bancari, "bloccati" a causa di veti nazionali.

Per quanto riguarda le altre riforme della *governance* economica europea, il processo avviato dalla Commissione a partire dal 2012, e proseguito con il c.d. *Saint Nicholas package* della fine del 2017, risulta ancora lontano dal raggiungimento degli obiettivi prefissati. Invero, come si è visto, la quasi totalità delle iniziative proposte dalla Commissione in tale contesto non si è tramutata in atti definitivi¹⁹¹.

Sul piano concreto, appare dunque modesto lo sviluppo complessivo,

¹⁹¹ In tal senso cfr. quanto affermato dalla stessa Commissione europea, nella comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, *Deepening Europe's Economic and Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report*, 12 giugno 2019, disponibile *online*, spec. p. 2, ove si riconosce che vari profili delle riforme dell'UEM (*common backstop* del Meccanismo di risoluzione unico, rafforzamento del ruolo del MES, istituzione di un sistema comune di garanzia dei depositi, creazione di uno strumento di bilancio per l'area euro, progresso verso il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro) restano ancora da completare.

nell'ambito delle riforme in discussione, del principio di solidarietà tra Stati membri.

In ogni caso, nonostante i limiti del “pacchetto” di dicembre 2017, si deve riconoscere alla Commissione Juncker il merito di avere avanzato proposte e di avere suggerito possibili linee di sviluppo dell'UEM agli Stati membri ed alle altre istituzioni. Da un punto di vista generale, si osserva, peraltro, che le varie proposte di riforma avanzate hanno ad oggetto profili piuttosto specifici dell'architettura dell'UEM, essendo sinora mancati la visione ed il coraggio necessari per ridisegnare l'assetto complessivo del sistema.

Nello stesso tempo, le proposte in discussione, o almeno la maggior parte di esse, contemplano, in definitiva, strumenti diretti, in modo più o meno marcato, al raggiungimento di un fine ultimo ben preciso: trasferire al livello sovranazionale funzioni accentrate di politica economica. Se la scelta di procedere “per piccoli passi” appare, in linea di principio, saggia, a maggior ragione in un ambito così delicato e in un momento di innegabile crisi del processo di integrazione europea, è tuttavia legittimo il dubbio che tale *modus procedendi* possa essere percepito come un sostanziale “aggiramento” di un necessario dibattito in merito alla fondamentale questione del livello di condivisione delle scelte di politica economica degli Stati la cui moneta è l'euro.

L'accrescimento delle prerogative politiche dell'UEM è da tempo auspicato da più parti¹⁹², pur rappresentando, indubbiamente, una scelta delicata e ricca di implicazioni complesse. Pare potersi affermare che, ri-

¹⁹² È significativo quanto affermato, già nel 1991, in un discorso al Bundestag, dal Cancelliere tedesco Helmut Kohl: «L'Unione politica è la controparte essenziale dell'Unione economica e monetaria. La storia recente, non solo in Germania, ci insegna come sia assurdo pensare di preservare l'Unione economica e monetaria senza l'Unione politica». Cfr. F. SACCOMANNI, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, 10 gennaio 2013, consultabile all'indirizzo internet: https://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_md/2013-Convegno-Scaruffi.pdf. Nella medesima prospettiva cfr., recentemente, G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio europeo*, 11 maggio 2020, spec. p. 8, i quali definiscono «infelice» la scelta, operata dagli Stati membri in sede di elaborazione del trattato di Maastricht, di separare la politica monetaria dalla politica economica.

conducendo con maggiore chiarezza le proposte avanzate all'interno di un siffatto incremento delle prerogative di politica economica dell'UEM, si potrebbe giungere forse più facilmente ad assicurare un'adequata legittimazione alle cessioni di sovranità necessarie per procedere nella direzione indicata, più o meno cautamente, dalle istituzioni europee. Come è stato osservato, infatti, la situazione attuale pone un'alternativa tra una scelta esplicita, tesa ad attribuire determinate prerogative al livello sovranazionale, con le conseguenze (e i controlli) del caso, da una parte, e la progressiva tendenza a "scivolare" (talvolta senza la necessaria consapevolezza in merito) verso un modello di "sorveglianza sovranazionale" privo dei necessari controlli e della altrettanto necessaria tutela democratica, dall'altra parte¹⁹³.

Nello stesso tempo, non può negarsi che lo sviluppo del "pilastro economico" dell'UEM presenta, specialmente in un momento di crisi del processo di integrazione quale quello attuale, rischi elevati. E ciò sotto vari profili: si pensi, ad esempio, alla possibilità che le proposte di riforma aumentino la conflittualità tra gli Stati membri, alla possibilità che modifiche di respiro non sufficientemente ampio pregiudichino le garanzie del sistema dal punto di vista del principio democratico, ai paletti posti dalle Corti costituzionali e supreme nazionali allo sviluppo del processo di integrazione nella direzione di una maggiore integrazione economica e politica.

In tale contesto, resta da valutare se, nel corso della legislatura corrente – ed anche in considerazione dei recenti sviluppi registrati nel contesto delle risposte dell'Unione e dei suoi Stati membri all'emergenza da Covid-19, sui quali ci si soffermerà nel capitolo seguente – sarà possibile

¹⁹³ Cfr. A. HINAREJOS, *Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1621 ss. Cfr. inoltre F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism*, 2013, Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series, Issue 013/2013, consultabile all'indirizzo internet: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1690&context=iclr>, che mette in luce il paradosso derivante dal fatto che, benché spesso i governi degli Stati membri affermino di essere contrari ad una struttura maggiormente federale per l'UEM, gli Stati parte del c.d. *Fiscal Compact* hanno di fatto già accettato imposizioni che comportano una centralizzazione ben maggiore di quella che si riscontra, ad esempio, in un sistema federale come quello degli Stati Uniti.

trovare il consenso necessario, tra gli Stati membri (in particolare tra quelli dell'area euro) e a livello delle istituzioni, al fine di realizzare almeno una parte delle riforme necessarie per il “completamento” dell'UEM, così creando, anche per tale via, le condizioni necessarie per garantire una maggiore attuazione del principio di solidarietà interstatale nell'ambito della *governance* economica europea.

CAPITOLO VI

LE RISPOSTE ALL'EMERGENZA DA COVID-19: NUOVE PROSPETTIVE PER IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ INTERSTATALE NELL'AMBITO DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA?

SOMMARIO: 1. La diffusione del virus in Europa e le prime reazioni dell'Unione e dei suoi Stati membri. – 2. L'attivazione della c.d. *general escape clause* nell'ambito del Patto di stabilità e di crescita. – 3. La creazione del c.d. SURE. – 4. Una nuova modalità di ricorso al Meccanismo europeo di stabilità? Il c.d. "MES sanitario". – 5. Il fondo per la ripresa (*Next Generation EU*): dalla proposta della Commissione alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020. – 6. Considerazioni d'insieme sulle principali risposte all'emergenza da Covid-19: un cambio di paradigma in relazione al principio di solidarietà tra Stati membri?

1. *La diffusione del virus in Europa e le prime reazioni dell'Unione e dei suoi Stati membri.*

Alle varie crisi di carattere transnazionale che l'Unione europea ha dovuto affrontare nel corso degli ultimi due decenni¹ si è aggiunta, nei pri-

¹ Cfr. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, p. 1 ss., spec. p. 1, i quali ricordano, oltre alla crisi finanziaria e dei debiti sovrani, quella connessa al fenomeno migratorio e quella scaturita dal terrorismo internazionale di matrice jihadista. In proposito, l'ex Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha fatto riferimento, in passato, al concetto di "policrisi"; cfr., ad esempio, *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV)*, 21 giugno 2016, disponibile all'indirizzo internet:

mi mesi del 2020, la crisi determinata dalla diffusione del Covid-19. Il virus, giunto in Europa dalla Cina, si è diffuso inizialmente soprattutto in Italia, per poi colpire, in breve tempo, la totalità degli Stati membri dell'Unione. La situazione di emergenza si è, quindi, rapidamente evoluta in una crisi di entità tale da porre l'Unione europea dinanzi ad una sfida senza precedenti².

In tale contesto, i rischi di contagio hanno comportato, tra l'altro, il ripristino delle frontiere interne e la negazione della libertà di circolazione delle persone, così mettendo in discussione, sia pure solo temporaneamente, il nocciolo più profondo e imprescindibile del mercato interno³ e, dunque, del "cuore del sistema" dell'Unione⁴. Nello stesso tempo, le conseguenze dapprima sanitarie ed in seguito economiche della pandemia hanno reso evidente la necessità di una risposta decisa e coordinata da parte degli Stati membri e dell'Unione.

Se nelle prime fasi della crisi le istituzioni dell'Unione sono state accusate di scarsa incisività⁵, ben presto le iniziative messe in campo per ri-

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293: «This European Union has faced its worst economic, financial and social crisis since World War II. And it is still struggling with the consequences. I have often used the Greek word 'polycrisis' to describe the current situation. Our various challenges – from the security threats in our neighbourhood and at home, to the refugee crisis, and to the UK referendum – have not only arrived at the same time. They also feed each other, creating a sense of doubt and uncertainty in the minds of our people».

² In tal senso cfr., ad esempio, la c.d. *Roadmap for recovery*: documento redatto dal Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, e dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, *Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, 21 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/medial/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>, spec. p. 5.

³ C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa?*, cit., p. 5.

⁴ Così definito nella premessa della prima edizione di G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995.

⁵ La stessa Presidente della Commissione europea, in un intervento svolto dinanzi al Parlamento europeo, riunito in sessione plenaria, il 16 aprile 2020, ha riconosciuto che «no one was really ready for this [and] too many were not there on time when Italy needed a helping hand at the very beginning», aggiungendo: «for that, it is right that Europe as a whole offers a heartfelt apology»; cfr. *Speech by President von der Leyen at the*

spondere alla pandemia si sono moltiplicate⁶. Le istituzioni hanno dato prova di una reazione rapida⁷, tenuto conto dell'assenza di una procedura decisionale d'urgenza nell'ordinamento dell'Unione⁸: alle prime azioni di natura emergenziale⁹ si sono aggiunte, tra l'altro, misure di politica sanitaria, per quanto possibile alla luce delle limitate competenze dell'Unione in tale settore¹⁰, nonché un'ampia congerie di interventi di carattere economico e finanziario diretti a contrastare le pesanti conseguenze della pandemia sulle economie degli Stati membri e sull'occupazione¹¹.

European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences, disponibile online.

⁶ Per una sintesi delle principali misure adottate a livello dell'Unione in risposta alla pandemia, cfr., ad esempio, la nota predisposta dal Servizio studi del Senato della Repubblica italiana, *L'epidemia COVID-19 e l'Unione europea*, pubblicata per la prima volta il 24 marzo 2020 e più volte aggiornata, disponibile all'indirizzo internet: http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/21_1.htm. In dottrina cfr., *ex multis*, J. ZILLER, *Europa, Coronavirus e Italia*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 24 marzo 2020; J.-P. JACQUÉ, *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 175 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *Disease and recovery in (COVID-afflicted) Europe*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 619 ss. Cfr. altresì i vari contributi raccolti, rispettivamente, nella sezione *Coronavirus e Diritto dell'Unione* del sito internet dell'AISDUE (Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea) e in *SIDIBlog*, il blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea (alcuni dei quali saranno citati *infra*).

⁷ Così, ad esempio, J.-P. JACQUÉ, *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, cit., spec. p. 176.

⁸ In proposito cfr. I. ANRÒ, *Le procedure decisionali d'urgenza dell'Unione europea in tempi di crisi*, in *Eurojus*, 13 giugno 2017; G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *I Post di AISDUE*, 18 aprile 2020, p. 10 ss., spec. p. 16 s.; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa?*, cit., p. 9.

⁹ Cfr., ad esempio, F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, p. 95 ss., spec. p. 96 ss.

¹⁰ Cfr., per tutti, G. DI FEDERICO, *Stuck in the middle with you...wondering what it is I should do. Some considerations on EU's response to COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, 3, p. 60 ss., spec. p. 62 ss.

¹¹ Per un quadro d'insieme relativo alle prime misure adottate in Italia e a livello dell'Unione, cfr., *ex multis*, L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 8 aprile 2020; con riguardo agli interventi di carattere economico-finanziario

Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo profilo, le misure più rilevanti ai fini del presente lavoro saranno esaminate nei paragrafi seguenti. Oltre ad esse, non può non ricordarsi, innanzitutto, l'azione decisiva della Banca centrale europea, che, a seguito dell'infelice dichiarazione resa dalla sua Presidente Christine Lagarde il 12 marzo 2020¹², ha dato avvio al "Programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica" (c.d. PEPP, acronimo della denominazione inglese *Pandemic Emergency Purchase Programme*)¹³. Ma interventi di ampia portata sono stati posti in essere, altresì, dalla Banca europea degli investimenti (BEI)¹⁴, nonché dal-

ziario effettuati (e proposti) a livello UE, cfr., ad esempio, E. CASTELLARIN, *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals under Discussion and Open Issues*, in *European Papers, European Forum*, Insight, 23 luglio 2020.

¹² Il riferimento è, in particolare, all'affermazione «we are not here to close spreads. This is not the function or the mission of the ECB. There are other tools for that, and there are other actors to actually deal with those issues», svolta dalla Presidente Lagarde in occasione della conferenza stampa del 12 marzo 2020, causando un crollo delle Borse europee. L'aggettivo "infelice" è utilizzato, ad esempio, da G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, cit., spec. p. 13, nonché da C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa?*, cit., p. 6. Successivamente, in un *tweet* del 19 marzo 2020, la Presidente Lagarde, nel riprendere la notizia relativa alla decisione della BCE di dare avvio al PEPP (su cui v. *infra*) ha affermato: «Extraordinary times require extraordinary action. There are no limits to our commitment to the euro. We are determined to use the full potential of our tools, within our mandate».

¹³ Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea, del 24 marzo 2020, su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), in *GUUE*, L 91 del 25 marzo 2020, p. 1. Cfr., *ex multis*, A. BOBIĆ, M. DAWSON, *COVID-19 and the European Central Bank: The Legal Foundations of EMU as the Next Victim?*, in *Verfassungsblog*, 27 marzo 2020; M. GOLDMANN, *Borrowing Time. The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme*, in *Verfassungsblog*, 27 marzo 2020; L. LIONELLO, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *SIDIBlog*, 28 marzo 2020; C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *I Post di AISDUE*, 16 aprile 2020. Successivamente, il 4 giugno 2020, la BCE ha adottato, tra l'altro, la decisione di incrementare di ulteriori 600 miliardi di euro il valore complessivo del piano di acquisto straordinario, estendendone altresì la durata sino alla fine di giugno 2021, rispetto all'iniziale scadenza fissata per il mese di dicembre 2020. Il comunicato stampa è consultabile all'indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604-a307d3429c.en.html>.

¹⁴ A seguito di un primo pacchetto di interventi per un totale di 40 miliardi di euro

la Commissione europea, ad esempio nel settore degli aiuti di Stato¹⁵.

Le gravi ripercussioni economiche della pandemia, quindi, sono state affrontate con vari strumenti, anche innovativi¹⁶, nel tentativo di ridurre l'impatto di una crisi che, per diverse ragioni, si distingue rispetto a quella finanziaria e dei debiti sovrani: invero, come è stato osservato, tra le peculiarità della crisi in atto vi è, oltre alla sua natura esogena, ossia non dipendente in alcun modo dalle condotte più o meno virtuose degli Stati membri, il suo carattere tendenzialmente simmetrico, nel senso che tutti gli Stati membri ne sono colpiti¹⁷. Questo secondo aspetto, a ben vedere, vale solo in linea di principio, dal momento che gli effetti negativi della crisi sui diversi Stati membri sono variabili, tanto in considerazione della diversa intensità con cui il virus ha colpito le popolazioni europee, quanto in ragione delle differenti capacità di reazione alla crisi da parte di ciascuno Stato membro¹⁸. Si è posto, dunque, il rischio concreto di un au-

in favore di banche, piccole e medie imprese (PMI) e società a media e piccola capitalizzazione (c.d. *mid-cap*), la BEI ha varato il nuovo "Fondo di garanzia paneuropeo", a sostegno delle imprese colpite dalla crisi, che ha ottenuto l'avallo del Consiglio europeo il 23 aprile 2020. Le modalità operative e l'assetto del Fondo sono stati deliberati il 26 maggio 2020 dal Consiglio di amministrazione della BEI: in particolare, tutti gli Stati membri dell'UE sono stati invitati a contribuire, tramite la prestazione di garanzie proporzionali alle rispettive quote di partecipazione alla BEI, alla dotazione del Fondo, pari a 25 miliardi di euro. Cfr. l'indirizzo internet <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm>.

¹⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19", in *GUUE*, C 91 I del 20 marzo 2020, p. 1 (c.d. *Temporary Framework*), più volte modificata (si veda il sito internet: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html).

¹⁶ Cfr. G. TESAURO, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, cit., spec. p. 14, che osserva, tenuto conto delle iniziative in corso di adozione, segnatamente sul piano economico: «si è scavato sul fondo del barile delle competenze comunitarie e un po' oltre, contando sulla saggia comprensione della Corte».

¹⁷ Cfr., ad esempio, L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *I Post di AISDUE*, 4 maggio 2020, p. 18 ss., spec. p. 19, ad avviso del quale la natura della crisi in corso «è diametralmente opposta alla precedente», essendo esogena e simmetrica.

¹⁸ In tal senso C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa?*, cit., p. 7 s.; cfr. altresì E. CASTELLARIN, *The European Union's Financial Contribu-*

mento degli squilibri economici tra gli Stati membri, quale effetto delle misure di contrasto adottate a livello nazionale e dell'Unione¹⁹.

In considerazione del rischio da ultimo evidenziato, ed ancor prima alla luce del carattere eccezionale e dell'entità della crisi scaturita dalla diffusione del Covid-19 in Europa, nel dibattito relativo alle risposte alla pandemia è stata a più riprese evocata – con una frequenza, probabilmente, senza precedenti – la nozione di solidarietà. Invero, i riferimenti a tale nozione – soltanto in alcuni casi espressamente declinata nella sua dimensione di principio, valore e/o obiettivo dell'Unione – si sono rapidamente moltiplicati, in varie sedi: dai primi documenti adottati dalla Commissione europea²⁰ alle dichiarazioni di capi di Stato o di governo degli

tion to the Response to the Covid-19 Crisis, cit., p. 8 s., che giunge a definire la crisi derivante dalla diffusione del Covid-19 come un «asymmetric shock in sanitary and economic terms», dal momento che non tutti gli Stati membri ne sono stati egualmente colpiti.

¹⁹ In proposito cfr., ad esempio, F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *Eurojus*, Numero speciale “L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive”, 2020, p. 15 ss., spec. p. 25, i quali osservano che nel quadro della gestione del Covid-19, non essendovi presupposti noti *ex ante* ed omogenei, l'idea della “concorrenza tra ordinamenti” – in altri frangenti positiva – risulta «non solo ingiusta, ma anche illegittima sotto il profilo del rispetto dei principi di solidarietà e coesione scolpiti nel preambolo e in diverse norme dei Trattati [...], ma anche di leale collaborazione di cui all'art. 4.3 TUE»; con riguardo al rischio evidenziato nel testo cfr., altresì, EDITORIAL COMMENTS, *Disease and recovery in (COVID-afflicted) Europe*, cit., spec. p. 624 s. Con particolare riguardo al settore degli aiuti di Stato, per rimediare alle disuguaglianze generate dalla diversa portata degli interventi degli Stati membri in favore delle rispettive imprese – legittimati dal citato *Temporary Framework* della Commissione –, è stata proposta l'istituzione di un meccanismo che imponga agli Stati membri di “compensare” le distorsioni competitive derivanti dagli aiuti erogati, mediante contributi destinati a supportare le imprese che operano in altri Stati membri: cfr. A. LAMADRID DE PABLO, J.L. BUENDÍA, *A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, p. 1 s.

²⁰ Cfr., ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, 13 marzo 2020, COM(2020) 112 final, ove si afferma (a p. 1) che «[s]olo con la solidarietà e con soluzioni coordinate a livello europeo saremo capaci di gestire efficacemente questa emergenza sanitaria. Abbiamo bisogno di solidarietà tra paesi, regioni, città e cit-

Stati membri²¹, dalle risoluzioni del Parlamento europeo²² alla citata *Roadmap for recovery* elaborata dai Presidenti di Consiglio europeo e Commissione²³, dai contributi di dottrina²⁴ alle iniziative promosse da

tadini per contenere la diffusione del virus, aiutare i pazienti e contrastare le conseguenze economiche» e si conclude con il proposito di agire insieme, «sfruttando al meglio gli strumenti dell'UE in uno spirito di solidarietà» (p. 13).

²¹ Cfr., ad esempio, la nota diffusa dal Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella, il 12 marzo, a seguito della contestata affermazione della Presidente della BCE, Christine Lagarde, in merito allo spread (su cui v. *supra* la nota 12): «L'Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell'Unione Europea. Si attende quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolarne l'azione» (cfr. <https://www.agi.it/political/news/2020-03-12/mattarella-lagarde-coronavirus-7472598/>).

²² Cfr., ad esempio, la risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze (2020/2616(RSP)), nella quale il Parlamento europeo, dopo avere ricordato (al punto H del preambolo) che «la solidarietà tra gli Stati membri non è un'opzione bensì un obbligo previsto dai trattati» e che essa fa parte dei valori europei, «esorta gli Stati membri ad accantonare le divergenze e ad agire nell'interesse generale e in uno spirito di solidarietà», invitandoli ad «avvalersi immediatamente delle specifiche disposizioni dei trattati per agire di conseguenza».

²³ *Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, 21 aprile 2020, cit., ove si afferma, tra l'altro, che l'Unione deve gestire la risposta all'attuale crisi «con determinazione, unità e solidarietà» e che il piano di rilancio dell'Unione deve basarsi «sulla solidarietà, sulla coesione e sulla convergenza» (p. 2); cfr. altresì le relative conclusioni, nelle quali si asserisce che il quadro delineato dal documento consentirà di dare luogo ad un senso di determinazione e di fiducia, nonché di «sfruttare tutte le risorse in uno spirito di unità e solidarietà» (p. 5).

²⁴ Cfr., senza alcuna pretesa di completezza, C. BEAUCILLON, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers – European Forum*, 25 aprile 2020; B. PIRKER, *Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis*, in *European Papers – European Forum*, 25 aprile 2020; L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, cit., spec. p. 20 ss.; S. BASTIANON, *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus*, 8 maggio 2020; E. BRIBOSIA, L. FROMONT, C. RIZCALLAH, I. RORIVE, *Ce que nous dit la crise du Covid-19 sur l'état de l'Union*, in *Blogdroiteuropéen*, 29 maggio 2020; G. MORGESE, *Solidarietà di*

*think-tank*²⁵, per limitarsi soltanto ad alcuni esempi.

Nelle prime fasi della crisi, è stata rilevata soprattutto la scarsa applicazione della solidarietà, a causa delle iniziali incertezze delle istituzioni dell'Unione e, soprattutto, degli accesi contrasti tra Stati membri, segnatamente tra i Paesi "rigoristi" – primi tra tutti i c.d. *Frugal Four*²⁶ (Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia), ma anche, in un primo momento, la Germania – e i Paesi che auspicavano un maggiore interventismo a livello dell'Unione. In particolare, in una lettera inviata il 25 marzo 2020 al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel²⁷, i Primi Ministri di nove Stati membri, tra cui l'Italia²⁸, hanno chiesto di attivare «tutti i comuni strumenti fiscali a sostegno degli sforzi nazionali e a garanzia della solidarietà finanziaria, specialmente nell'Eurozona», sostenendo altresì

fatto ... e di diritto? *L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, Numero speciale "L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive", 2020, p. 77 ss.; U. NEERGAARD, S. DE VRIES, "Whatever is necessary ... will be done" – *Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis*, 2020, disponibile all'indirizzo internet: [https://jura.ku.dk/english/staff/find-a-researcher/?pure=en%2Fpublications%2Fwhatever-is-necessary-will-be-done--solidarity-in-europe-and-the-covid19-crisis\(0d602b33-a2b8-4104-af03-1f2a63cc74b8\).html](https://jura.ku.dk/english/staff/find-a-researcher/?pure=en%2Fpublications%2Fwhatever-is-necessary-will-be-done--solidarity-in-europe-and-the-covid19-crisis(0d602b33-a2b8-4104-af03-1f2a63cc74b8).html).

²⁵ Si veda, ad esempio, la pagina web *European Solidarity Tracker* (<https://www.ecfr.eu/solidaritytracker>), avviata nel mese di marzo 2020 dal *think-tank* European Council on Foreign Relations (ECFR) al fine di "mappare" le azioni dell'Unione e dei suoi Stati membri che possono essere ritenute espressione della "solidarietà europea".

²⁶ L'alleanza (e la denominazione) dei c.d. *Frugal Four*, diffusasi nel quadro del dibattito sulle risposte alla crisi del Covid-19, trae origine dai negoziati relativi al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Cfr., ad esempio, la lettera inviata dai Primi Ministri dei quattro Paesi indicati nel testo al *Financial Times* il 16 febbraio 2020 per sostenere la necessità di limitare i contributi nazionali al bilancio dell'Unione: *The 'frugal four' advocate a responsible EU budget*, in *Financial Times*, 16 febbraio 2020, reperibile online. Per una riflessione sull'atteggiamento dei *Frugal Four*, cfr. P. BERGSEN, *The Frugal Four exhibit a British attitude to European integration*, in *LSE Brexit Blog*, 23 giugno 2020.

²⁷ La lettera può essere consultata, nella versione originale in inglese, all'indirizzo internet: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/letter_michel_20200325_eng.pdf, nonché, nella traduzione italiana, all'indirizzo internet: <http://www.governo.it/it/articolo/coronavirus-la-lettera-al-presidente-del-consiglio-europeo-charles-michel/14378>.

²⁸ Oltre a Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, Spagna.

la necessità di introdurre «uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati Membri», al fine di garantire il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche necessarie per contrastare la pandemia. Nella medesima lettera, si è proposto di valutare, «[c]on lo stesso spirito di efficienza e solidarietà», strumenti *ad hoc* da inserire nel bilancio dell'UE²⁹.

La successiva riunione del Consiglio europeo del 27 marzo 2020 ha segnato, probabilmente, l'apice dello scontro tra le predette visioni contrapposte degli Stati membri, concludendosi con un semplice invito, rivolto ai Ministri delle Finanze dei Paesi dell'area euro, a presentare proposte entro due settimane. Con riferimento al deludente esito di tale riunione, l'ex Presidente della Commissione europea, Jacques Delors, ha affermato, in una nota ripresa dai mezzi di stampa: «Le climat qui semble régner entre les chefs d'État et de gouvernement et le manque de solidarité européenne font courir un danger mortel à l'Union européenne»³⁰.

A seguito della menzionata fase di stallo, i rappresentanti degli Stati membri hanno individuato le linee generali di una risposta coordinata alle conseguenze economiche della pandemia, dapprima in occasione della riunione dell'Eurogruppo del 7-9 aprile 2020³¹ e, quindi, in seno al Consiglio europeo del 23 aprile successivo³². In particolare, oltre a con-

²⁹ La lettera prosegue affermando, tra l'altro, che, attraverso un chiaro messaggio in ordine alla volontà di affrontare collettivamente l'emergenza in atto, si rafforzerebbe l'UEM e, soprattutto, si invierebbe «un fortissimo segnale ai nostri cittadini circa la cooperazione determinata e risoluta con la quale l'Unione Europea è impegnata a fornire una risposta efficace ed unitaria».

³⁰ Cfr., ad esempio, S. DE RAVINEL, *Le manque de solidarité est un «danger mortel» pour l'Europe, selon Jacques Delors*, in *Le Figaro*, 28 marzo 2020, disponibile *online*.

³¹ *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, adottato dall'Eurogruppo e diffuso tramite comunicato stampa in data 9 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

³² Cfr. le conclusioni del Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, 23 aprile 2020, disponibili all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-of-the-president-of-the-council-eu/>.

fermare le misure già in essere, i rappresentanti degli Stati membri hanno individuato nuovi strumenti da adottare, tra i quali il c.d. SURE, una nuova modalità di ricorso al MES ed un fondo per la ripresa, sui quali ci si soffermerà nei paragrafi seguenti.

La strategia comune di contrasto alla pandemia sul piano economico è stata, poi, gradualmente precisata e concretizzata, con l'adozione di proposte specifiche, alcune delle quali già tramutatesi in atti definitivi. In corrispondenza con tale evoluzione, nel dibattito relativo alle risposte dell'Unione e dei suoi Stati membri alla crisi economica e sanitaria, i richiami alla solidarietà, pur restando frequenti, hanno progressivamente assunto toni meno drammatici³³.

Ad oggi, il quadro normativo e politico risulta ancora, almeno in parte, incompleto ed in continua evoluzione. Pare comunque opportuno esaminare le principali risposte dell'UE e degli SM all'emergenza, rilevanti ai fini della presente indagine, dal momento che tali risposte sembrano, sulla scorta quanto emerso sino ad ora, suscettibili di determinare ulteriori evoluzioni rispetto alle (già profonde) trasformazioni della costituzione economica europea sulle quali ci si è soffermati nel capitolo IV e sui successivi sviluppi esaminati nel capitolo V.

Alla luce di ciò, nei paragrafi che seguono, dopo avere illustrato i profili essenziali delle più rilevanti misure sinora adottate o proposte, si valuterà se tali misure siano suscettibili di dare luogo a nuove forme di valorizzazione del principio di solidarietà interstatale (e tra Unione e Stati membri) nell'ambito della *governance* economica europea.

leases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/.

³³ Cfr., ad esempio, quanto affermato dalla Presidente von der Leyen il 16 aprile 2020 (*Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences*, cit.): «Europe has now become the world's beating heart of solidarity»; cfr. altresì, *ex multis*, EDITORIAL COMMENTS, *Disease and recovery in (COVID-afflicted) Europe*, cit., spec. p. 620: «While national reflexes, selfishness, and lack of coordination dominated as the pandemic engulfed the continent, a degree of cooperation and solidarity has progressively materialized, however».

2. *L'attivazione della c.d. general escape clause nell'ambito del Patto di stabilità e di crescita.*

Una delle prime misure adottate in risposta alla pandemia, per quanto concerne l'Unione economica e monetaria, è consistita nel ricorso alla c.d. *general escape clause*, o clausola di salvaguardia generale, prevista nel quadro del Patto di stabilità e di crescita (PSC)³⁴.

Tale "clausola" si compone di varie previsioni contenute nei regolamenti (CE) n. 1466/97 e n. 1467/97³⁵, che, insieme con la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997³⁶, costituiscono il nucleo originario del PSC. Le previsioni in questione³⁷ – introdotte nei predetti regolamenti soltanto nel 2011, ad opera di due degli atti facenti parte del c.d. *Six Pack*³⁸ – rispondono all'esigenza di facilitare il coordina-

³⁴ Tra i primi commenti in proposito cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, cit., spec. p. 21 ss.; A. CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *I Post di AISDUE*, 1° aprile 2020, spec. p. 8 ss.; C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi.it*, Fascicolo speciale "10 anni dal Trattato di Lisbona", 17 giugno 2020.

³⁵ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (in *GUCE*, L 209 del 2 agosto 1997, p. 1) e regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (*ivi*, p. 6), entrambi modificati nel 2005 e nel 2011. In proposito v. *supra* il par. 6 del capitolo III. Per un quadro aggiornato della normativa e del funzionamento del PSC, cfr. Commissione europea, *Vade Mecum on the Stability & Growth Pact. 2019 Edition*, aprile 2019, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf.

³⁶ In *GUCE*, C 236 del 2 agosto 1997, p. 1.

³⁷ Si tratta, in particolare, di quattro disposizioni del regolamento (CE) n. 1466/97 (art. 5, par. 1; art. 6, par. 3; art. 9, par. 1; art. 10, par. 3) e di due disposizioni del regolamento (CE) n. 1467/97 (art. 3, par. 5; art. 5, par. 2).

³⁸ Segnatamente: (i) il regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (in *GUUE*, L 306 del 23

mento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica³⁹.

La scelta di attivare, per la prima volta, la c.d. *general escape clause*, introducendo significativi elementi di flessibilità nell'ambito del Patto di stabilità e di crescita, è stata compiuta nei giorni in cui le conseguenze economiche della diffusione del Covid-19 iniziavano a delinearsi in tutta la loro gravità. In particolare, a seguito di una prima apertura da parte dell'Eurogruppo il 16 marzo 2020⁴⁰ e dell'avallo del Consiglio europeo il giorno seguente⁴¹, la Commissione europea ha proposto, mediante una comunicazione indirizzata al Consiglio il 20 marzo 2020⁴², l'attivazione della citata clausola di salvaguardia generale⁴³. Tra le ragioni poste alla base di tale decisione, vi è stata la constatazione della gravità dello shock economico provocato dalla pandemia, nonché della natura eccezionale di tale evento, che sfugge al controllo delle amministrazioni pubbliche⁴⁴. Alla luce di ciò, la Commissione, in primo luogo, ha chiarito che non avrebbe tenuto conto, ai fini delle valutazioni relative al rispetto del PSC,

novembre 2011, p. 12); e (ii) il regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (*ivi*, p. 33). In merito al c.d. *Six Pack*, v. *supra* il par. 1 del capitolo IV, in particolare le note 26 e 27.

³⁹ Cfr., in termini generali, Commissione europea, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*, 13 gennaio 2015, COM(2015) 12 final, spec. p. 18 s.

⁴⁰ Eurogruppo, *Statement on COVID-19 economic policy response*, 16 marzo 2020, disponibile *online*.

⁴¹ Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza con i membri del Consiglio europeo sulla Covid-19, 17 marzo 2020, disponibili *online*.

⁴² Comunicazione della Commissione al Consiglio *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, 20 marzo 2020, COM(2020) 123 final.

⁴³ L'intenzione di agire in tal senso era stata anticipata dalla Commissione nella comunicazione *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, 13 marzo 2020, spec. p. 12.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, cit., p. 1.

dell'impatto sui bilanci nazionali delle misure adottate in risposta alla crisi⁴⁵; in secondo luogo, ha affermato di ritenere «che le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale siano soddisfatte, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011», chiedendo al Consiglio «di approvare tale conclusione al fine di fornire chiarezza agli Stati membri»⁴⁶. Successivamente, i Ministri delle Finanze degli Stati membri dell'Unione – e non, quindi, almeno formalmente, il Consiglio –, in una dichiarazione resa il 23 marzo 2020, hanno condiviso la valutazione della Commissione «secondo cui sono soddisfatte le condizioni per ricorrere alla clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell'UE: una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione»⁴⁷.

Come precisato nella comunicazione della Commissione, la *general escape clause* non sospende le procedure del PSC, che continuano a trovare applicazione; piuttosto, l'attivazione di tale clausola abilita la stessa Commissione ed il Consiglio ad «adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del patto, discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero»⁴⁸. Non sono corrette, quindi, le ricostruzioni – frequenti soprattutto sui mezzi di stampa – secondo cui sarebbe stata prevista una sospensione *tout court* del PSC. Inoltre, per quanto riguarda segnatamente il “braccio preventivo” del Patto, le norme rilevanti del regolamento (CE) n. 1466/97 ammettono che gli Stati membri possano essere «autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine», precisando tuttavia che una siffatta autorizzazione può essere concessa unicamente «a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa»⁴⁹. Non a caso, nella predetta

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, cit., p. 2.

⁴⁷ Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19, 23 marzo 2020, comunicato stampa n. 173/20, disponibile *online*.

⁴⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, cit., p. 2.

⁴⁹ Cfr. in particolare l'art. 5, par. 1, e l'art. 9, par. 1, del regolamento (CE) n. 1466/97.

dichiarazione, i Ministri delle Finanze degli Stati membri hanno ribadito il loro pieno impegno a rispettare il PSC. Successivamente, la Commissione ha tenuto conto dell'attivazione della *general escape clause* nel formulare le raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del semestre europeo⁵⁰.

Se l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del PSC rappresenta indubbiamente un passaggio significativo nell'ambito delle risposte alla pandemia, riconoscendo per la prima volta la sussistenza di una situazione eccezionale tale da giustificare il temporaneo scostamento dagli obiettivi di bilancio previsti dal Patto, non sembra potersi ravvisare in tale passaggio una concreta applicazione del principio di solidarietà⁵¹. Si tratta, a ben vedere, di una deroga temporanea e limitata, insuscettibile di modificare i principi fondamentali dell'UEM.

In particolare, è assai probabile che l'applicazione della clausola, in via generalizzata, non consenta di ridurre il rischio di un aumento degli squilibri tra Stati membri sul piano economico⁵². Il debito pubblico e il disavanzo degli Stati membri sono, infatti, destinati a salire, il che penalizzerà soprattutto i Paesi che già si trovano più nettamente al di sopra dei parametri individuati nell'ambito del Patto: di tali incrementi non si potrà non tenere conto allorché la crisi sarà stata (almeno in parte) superata,

⁵⁰ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per paese, 20 maggio 2020*, COM(2020) 500 final.

⁵¹ Nello stesso senso cfr. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., spec. p. 100, ad avviso del quale l'attivazione della clausola, «pur essendo un passo “rivoluzionario” che si allontana dal paradigma della solidarietà responsabilizzante dell'UEM tipico degli ultimi dieci anni, non si muove però sulla via della piena solidarietà emergenziale», anche in ragione del fatto che resta inalterata la (non uniforme) capacità degli Stati di reperire risorse sul mercato dei capitali a tassi sostenibili nel medio-lungo termine. Cfr. altresì L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, cit., spec. p. 24.

⁵² Cfr. C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità “temporale” nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, cit., spec. p. 461 ss.

con conseguente insussistenza dei presupposti che hanno giustificato l'attivazione della *general escape clause*.

Quanto precede vale, ovviamente, a meno che si colga l'occasione fornita dalla crisi pandemica per riformare le regole di fondo relative alla disciplina di bilancio nel quadro dell'UEM, proseguendo un percorso già avviato dalla Commissione prima della diffusione del Covid-19⁵³ e consentendo agli Stati membri, pur senza abbandonare il principio della sostenibilità finanziaria, di investire maggiori risorse per consentire un'adequata ripresa dopo le varie crisi che si sono susseguite negli ultimi anni⁵⁴.

Si tratterebbe, indubbiamente, di un percorso non semplice, che, se intrapreso con obiettivi ambiziosi, potrebbe richiedere anche la revisione dei trattati⁵⁵. Il dibattito si è appena aperto ed è facile prevedere che non mancheranno confronti accesi tra gli Stati membri; non può non notarsi, peraltro, che sull'opportunità di riformare il PSC si sono già espresse voci autorevoli, anche a livello istituzionale⁵⁶.

⁵³ Oltre alla comunicazione della Commissione *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*, 13 gennaio 2015, cit. (cui ha fatto seguito la comunicazione della Commissione *sul riesame della flessibilità consentita dal patto di stabilità e crescita*, 23 maggio 2018, COM(2018) 335 final), cfr., più recentemente, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesame della governance economica. Relazione riguardante l'applicazione dei regolamenti (UE) n. 1173/2011, (UE) n. 1174/2011, (UE) n. 1175/2011, (UE) n. 1176/2011, (UE) n. 1177/2011, (UE) n. 472/2013 e (UE) n. 473/2013 e l'adeguatezza della direttiva 2011/85/UE*, 5 febbraio 2020, COM(2020) 55 final.

⁵⁴ Sul punto cfr. C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, cit., spec. p. 462.

⁵⁵ Su quest'ultima prospettiva si tornerà *infra*, al par. 6 di questo capitolo.

⁵⁶ Cfr., ad esempio, l'intervista resa il 18 maggio 2020 dalla presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde, ad un *pool* di quotidiani europei, tra i quali il Corriere della Sera (F. FUBINI, *Lagarde (Bce): «Il patto di stabilità va rivisto prima che rientri in vigore»*, in *Corriere della Sera*, 18 maggio 2020, disponibile *online*), nella quale si legge, tra l'altro: «Credo che i termini del Patto di stabilità e di crescita debbano essere rivisti e semplificati prima che si pensi a reintrodurlo, quando saremo usciti da questa crisi». Più in generale, sulla necessità di riflettere in merito ad una modifica del PSC si è espresso il Commissario per l'Economia, Paolo Gentiloni, il 27 aprile 2020, in occasione di un'audizione dinanzi alla commissione Affari economici del Parlamento europeo

3. La creazione del c.d. SURE.

Se le proposte di riforma di ampio respiro richiedono interventi complessi e tempi lunghi, le risposte più specifiche alla crisi originata dal Covid-19 si sono talvolta caratterizzate per la rapidità di intervento e l'efficacia dell'azione delle istituzioni. Un esempio in tal senso è rappresentato dallo strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia negli Stati membri, il c.d. SURE (acronimo della denominazione in lingua inglese *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*): proposto dalla Commissione il 2 aprile 2020⁵⁷, il regolamento istitutivo di tale meccanismo è stato adottato il 19 maggio successivo⁵⁸.

Il SURE è uno strumento di sostegno finanziario ai sistemi nazionali di contrasto alla disoccupazione, segnatamente attraverso la concessione

(cfr., ad esempio, E. BONINI, *Gentiloni: "Nei prossimi mesi si discuterà la revisione del Patto di stabilità"*, in *euneus*, 27 aprile 2020, disponibile online).

⁵⁷ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, 2 aprile 2020, COM(2020) 139 final. In proposito cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ("SURE"): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020; S. GIUBBONI, *«In a spirit of solidarity between Member States»*. *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione europea»*, in *eticaeconomia*, 6 aprile 2020, disponibile online; C. DIAS, A. ZOPPÈ, *The SURE: Main Features*, European Parliament In-Depth Analysis, 28 maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/645721/IPOL_IDA\(2020\)645721_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/645721/IPOL_IDA(2020)645721_EN.pdf).

⁵⁸ Regolamento (UE) 2020/672 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, in *GUUE*, L 159 del 20 maggio 2020, p. 1 ss. (di seguito anche solo "regolamento SURE"). Tra i primi commenti cfr. A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, 23 maggio 2020. Si noti che alla rapidità dimostrata dalle istituzioni nell'adottare il regolamento SURE si aggiunge la previsione in base alla quale – conformemente alla possibilità prevista dall'art. 297, terzo comma, TFUE – tale regolamento «entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*», e non (come generalmente avviene) il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione. In merito alla diffusione di tale prassi nel contesto delle risposte alla pandemia, cfr. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa?*, cit., p. 11.

di prestiti da parte dell'Unione agli Stati membri che ne facciano richiesta. Questi ultimi avranno, per tale via, la possibilità di rafforzare i rispettivi meccanismi nazionali che prevedono forme di ammortizzatori sociali, in conseguenza dello shock economico dovuto alla pandemia. Lo strumento ha natura temporanea, essendo previsto un periodo di disponibilità destinato a concludersi il 31 dicembre 2022⁵⁹, fatta salva la possibilità di proroghe su base semestrale, ma solo fintantoché continueranno a sussistere le gravi perturbazioni economiche dovute al Covid-19⁶⁰.

L'importo massimo dell'assistenza finanziaria erogabile, in totale, è fissato a 100 miliardi di euro⁶¹; è inoltre previsto, al fine di evitare eccessivi squilibri tra gli Stati membri, che la quota di prestiti concessi ai primi tre Stati membri beneficiari per entità delle somme ricevute non possa superare il 60 per cento della predetta soglia massima⁶². Concretamente, la concessione di assistenza finanziaria è deliberata dal Consiglio, con decisione di esecuzione, su proposta della Commissione⁶³, purché siano soddisfatte due condizioni⁶⁴: (i) la spesa pubblica dello Stato membro richiedente deve avere subito un aumento repentino e severo a causa di misure direttamente connesse agli ammortizzatori sociali; e (ii) tale aumento si deve essere verificato a decorrere dal 1° febbraio 2020⁶⁵. Le caratteristiche principali del prestito da erogare sono individuate nella decisione di esecuzione del Consiglio, mentre in un accordo concluso tra la Commissione e lo Stato beneficiario sono specificati gli aspetti di dettaglio⁶⁶.

⁵⁹ Art. 12, par. 3, del regolamento SURE.

⁶⁰ Art. 12, par. 4, del regolamento SURE. Come osservato da F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE')*, cit., «si tratta di una scelta che intende fugare ogni dubbio sulla natura emergenziale dello strumento e sull'impossibilità che esso possa diventare, in maniera surrettizia, un meccanismo permanente per il trasferimento di risorse verso gli Stati economicamente più deboli».

⁶¹ Art. 5 del regolamento SURE.

⁶² Art. 9, par. 1, del regolamento SURE.

⁶³ Art. 6, par. 1, del regolamento SURE.

⁶⁴ Cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE')*, cit.

⁶⁵ Artt. 2 e 3 del regolamento SURE.

⁶⁶ Art. 8, par. 2, del regolamento SURE, ove è previsto che l'accordo di prestito in

Per quanto di interesse ai fini della presente indagine, è da notare, anzitutto, che il regolamento SURE ha per base giuridica l'art. 122 TFUE. Al par. 1 di tale disposizione si è recentemente fatto ricorso, altresì, per adottare il regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio, del 14 aprile 2020⁶⁷, che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di Covid-19: il nuovo regolamento, in particolare, estende le azioni ammissibili e le tipologie di intervento finanziario che è possibile porre in essere conformemente al regolamento del 2016 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione⁶⁸. Il par. 2 dell'art. 122 TFUE, invece, era già stato utilizzato, come si è visto⁶⁹, quale base giuridica del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), nel contesto delle risposte alla crisi economico-finanziaria.

Sotto il profilo della base giuridica, l'elemento innovativo del regolamento SURE è costituito dal fatto che esso si fonda su entrambi i paragrafi dell'art. 122 TFUE, pur distinti in modo tale da configurare una "doppia base giuridica"⁷⁰: il par. 1, per quanto concerne il sistema di garanzie basato sui contributi degli Stati membri dell'Unione, ed il par. 2, con riferimento all'organizzazione ed alla gestione dei prestiti che possono essere contratti sul mercato dalla Commissione⁷¹. Quest'ultima previsione, lo si ricorda, nell'ipotesi in cui uno Stato membro «si trovi in diffi-

questione debba contenere le disposizioni di cui all'art. 220, par. 5, del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (in *GUUE*, L 193 del 30 luglio 2018, p. 1).

⁶⁷ In *GUUE*, L 117 del 15 aprile 2020, p. 3.

⁶⁸ Su cui v. *supra* il par. 4 del capitolo III.

⁶⁹ V. *supra*, in particolare, il par. 2.3 del capitolo IV.

⁷⁰ L'espressione è utilizzata da G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., spec. p. 107.

⁷¹ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, 2 aprile 2020, cit., spec. p. 4.

coltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo», abilita il Consiglio, su proposta della Commissione, a concedere «a determinate condizioni» un'assistenza finanziaria dell'Unione in favore di tale Stato membro.

Ci si è già soffermati sulla necessità che gli strumenti adottati in base all'art. 122, par. 2, TFUE siano temporanei⁷², trattandosi di disposizione di carattere eccezionale, la cui applicazione è soggetta al permanere della situazione di difficoltà che ne costituisce il presupposto; sotto tale profilo, il SURE non pone problemi particolari, essendo, come visto, uno strumento temporaneo, per il quale è già stato fissato un termine finale, eventualmente prorogabile solo fintantoché non sarà superata la situazione di crisi dovuta alla pandemia.

La temporaneità dello strumento potrebbe contribuire a spiegare il cambio di orientamento, rilevato in dottrina⁷³, dovuto al fatto che la stessa Commissione, in passato, aveva sostenuto l'impossibilità di istituire un meccanismo comune di contrasto alla disoccupazione a trattati invariati⁷⁴. A ben vedere, in realtà, la contraddizione rimane, dal momento che la Commissione, nella proposta di regolamento SURE, ha espressamente prefigurato «la possibile successiva creazione di uno strumento permanente in forza di una diversa base giuridica del TFUE»⁷⁵, la base

⁷² V. *supra* il par. 4 del capitolo III (nonché il par. 2.3 del capitolo IV).

⁷³ Cfr., in particolare, F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE')*, cit.

⁷⁴ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria*, 2 ottobre 2013, COM(2013) 690 final, ove si afferma che simili misure «richiederebbero una modifica sostanziale del trattato poiché attualmente l'UE non ha la competenza necessaria per adottarle, né per l'area dell'euro né per l'UE nel suo insieme».

⁷⁵ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, 2 aprile 2020, cit., p. 4. Cfr. altresì la comunicazione della Commissione, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, 13 marzo 2020, cit., spec. p. 8, ove si afferma, più genericamente, che «la Commissione accelererà l'elaborazione della proposta legislativa relativa a un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione».

giuridica in questione non essendo, peraltro, specificata. In tal senso, potrebbero tornare di attualità le proposte, avanzate già prima della crisi pandemica, relative all'istituzione di meccanismi permanenti fondati, ad esempio, su previsioni del TFUE riguardanti la politica di coesione, eventualmente in combinato disposto con la c.d. clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE⁷⁶.

Se il requisito della temporaneità, pacificamente sotteso all'art. 122, par. 2, TFUE⁷⁷, risulta, come detto, pienamente rispettato dal SURE, ben più problematica appare la sussistenza del criterio espresso dalla formula secondo cui l'assistenza finanziaria può essere concessa dal Consiglio, ai sensi della norma in questione, «a determinate condizioni». Almeno secondo la lettura tradizionale dell'art. 122, par. 2, TFUE, la formula citata dovrebbe essere intesa nel senso che gli interventi effettuati in base alla norma in questione debbano essere soggetti ad una qualche forma di condizionalità⁷⁸. Tuttavia, mentre il regolamento istitutivo del MESF, come si è visto⁷⁹, subordinava la concessione di assistenza finan-

⁷⁶In proposito cfr., ad esempio, R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *SIDIBlog*, 9 aprile 2020, che suggerisce quale base giuridica di un meccanismo permanente di contrasto alla disoccupazione l'art. 175, comma 3, TFUE (richiamando una proposta fondata su tale previsione, avanzata nel 2015, dinanzi all'Eurogruppo, dall'allora Ministro Pier Carlo Padoan) e prospetta il ricorso all'art. 352 TFUE soltanto in via di *extrema ratio*, nell'ipotesi in cui si dovesse accogliere la tesi – non condivisa dall'A. – della non autosufficienza dell'art. 175 TFUE quale base giuridica del meccanismo permanente in questione. Si noti che l'A. afferma altresì che lo strumento da introdurre «potrebbe e dovrebbe essere costruito intorno al principio solidaristico», e ciò anche in considerazione del fatto che la solidarietà tra Stati membri (definita dall'A. «uno dei valori normativi più preziosi sottesi al processo di integrazione») figura accanto alla coesione economica, sociale e territoriale tra gli obiettivi dell'Unione elencati all'art. 3, par. 3, TUE.

⁷⁷V. *supra* il par. 4 del capitolo III. Cfr. altresì quanto affermato dalla Commissione nella proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, 2 aprile 2020, cit., a p. 19: «La presente proposta di regolamento si basa sull'articolo 122 del TFUE. Pertanto può essere solo di natura temporanea».

⁷⁸V., ancora, quanto affermato *supra* al par. 4 del capitolo III.

⁷⁹V. *supra* il par. 2.3 del capitolo IV.

ziaria ad una rigorosa condizionalità, il regolamento SURE non impone agli Stati beneficiari di presentare un programma di aggiustamento economico e finanziario, né di impegnarsi alla realizzazione di specifiche riforme di carattere strutturale, così decretando, almeno per quanto riguarda l'attuale crisi pandemica, il superamento della lettura dell'art. 122, par. 2, TFUE basata sulla condizionalità⁸⁰.

In proposito, si osserva che tale lettura si fonda, oltre che su un'interpretazione stringente della predetta formula «a determinate condizioni», sull'idea che l'assistenza finanziaria concessa ai sensi del par. 2 dell'art. 122 TFUE, pur costituendo un'eccezione al divieto previsto dalla c.d. *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE⁸¹, debba comunque essere riconciliata con tale clausola, essendo quindi necessario, in particolare, scongiurare squilibri con gli Stati membri (eventualmente) non beneficiari, nonché fenomeni di *moral hazard*⁸². Se così è, allora le peculiarità

⁸⁰ Cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE')*, cit., ad avviso del quale «[l']esclusione della condizionalità costituisce un elemento importante, se non il più importante» del meccanismo SURE. Cfr. altresì G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., spec. p. 107, secondo cui l'assenza di condizionalità «rappresenta una positiva deviazione dal modello che ha caratterizzato l'assistenza nel quadro del MESF»; e C. DIAS, A. ZOPPÈ, *The SURE: Main Features*, cit., spec. p. 7, che ravvisano una «very light conditionality» nell'ambito del SURE, al contrario di quanto previsto, ad esempio, per il MESF.

⁸¹ Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., p. 985, il quale, riferendosi all'art. 122, par. 2, TFUE, afferma: «[c]onditionality is essential [...]. This element is part of the necessary reconciliation of Articles 122(2) and 125 TFEU». Nello stesso senso cfr., ad esempio, A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, cit., spec. p. 1634, ad avviso del quale: «Under Article 122(2) TFEU, the granting of financial assistance is to be subject to conditionality. Conditionality is indeed a fundamental element in bringing together Article 122(2) TFEU with the rationale of Article 125 TFEU, as conditionality permits the budgetary discipline of Member States to be ensured in exchange for assistance»; nonché R. REPASI, *Legal Options and Limits for the Establishment of a European Unemployment Benefit Scheme*, European Commission – CEPS, 2017, disponibile *online*, spec. p. 38 s.

⁸² Cfr. J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 120, ad avviso del quale la concessione di assistenza finanziaria è «(nécessairement) conditionnel [...] et cela pour des raisons d'équité et pour éviter l'aléa moral».

dell'eccezionale crisi economica scaturita dalla pandemia del Covid-19 – che, come si è visto, ha carattere essenzialmente simmetrico e, soprattutto, non dipende in alcun modo dalle condotte degli Stati membri – inducono a ritenere possibile una diversa interpretazione dell'art. 122, par. 2, TFUE e, segnatamente, del requisito espresso dalla formula «a determinate condizioni». Soprattutto nel caso di crisi aventi le caratteristiche di quella in atto, dunque, tale requisito implicherebbe, semplicemente, che l'assistenza concessa non possa essere del tutto incondizionata, dovendo essere sottoposta a condizioni specifiche, senza che ciò si traduca, tuttavia, nella necessità di prevedere una rigorosa condizionalità, come fatto in passato nel quadro del MESF⁸³. Del resto, tale interpretazione pare coerente, altresì, con la diversa formulazione dell'art. 136, par. 3, TFUE – disposizione introdotta, come si è visto, da una decisione del Consiglio europeo del 2011, entrata in vigore il 1° gennaio 2013⁸⁴ – che assoggetta la concessione di assistenza finanziaria (non già al mero rispetto di «determinate condizioni», bensì) ad una «rigorosa condizionalità».

Nella proposta di regolamento presentata il 2 aprile 2020, la Commissione, pur tracciando un parallelo con il regolamento istitutivo del MESF con particolare riguardo alla scelta dell'art. 122, par. 2, TFUE quale base giuridica (di una parte) del SURE, non ha svolto alcuna considerazione in merito al tema della condizionalità; né il Consiglio ha ritenuto di introdurre previsioni relative a tale profilo in sede di adozione del regolamento. La lettura “meno rigorista” del secondo paragrafo dell'art. 122 TFUE, quindi, è stata data per scontata da tali istituzioni, che hanno così superato, *de facto*, l'idea secondo cui la condizionalità costituirebbe un elemento essenziale di qualsiasi meccanismo adottato in base alla citata previsione.

Altro aspetto rilevante del SURE è rappresentato dal fatto che esso sarà finanziato tramite l'emissione di bond da parte della Commissione europea⁸⁵, cui si affiancherà la sottoscrizione di garanzie da parte degli Stati

⁸³ In senso sostanzialmente analogo cfr., ad esempio, F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE')*, cit., secondo cui l'art. 122, par. 2, TFUE «consente, ma non impone, il ricorso alla condizionalità».

⁸⁴ V. *supra* il par. 2.4 del capitolo IV.

⁸⁵ Art. 4 del regolamento SURE.

membri⁸⁶ – ciascuno in proporzione alla rispettiva quota sul reddito nazionale lordo dell'Unione – per un importo complessivo pari almeno al 25 per cento del predetto massimale di 100 miliardi di euro⁸⁷. La scelta di conferire alla Commissione il potere di emettere bond “comuni”, sia pure in via temporanea e limitata, pare un passaggio significativo⁸⁸, anche in considerazione del fatto che, da ultimo nel corso delle discussioni relative alle risposte alla pandemia, la questione dei c.d. Eurobond è stata oggetto di un acceso dibattito⁸⁹.

All'emissione di debito comune si aggiunge, poi, la possibilità che, in caso di difficoltà di uno Stato membro ad onorare a tempo debito l'attivazione delle garanzie prestate, la Commissione proceda – sia pure temporaneamente, ossia fintantoché non sia possibile rimborsare i contributi aggiuntivi tramite gli importi che la Commissione recupera da tale Stato – ad attivazioni aggiuntive di garanzie presso altri Stati membri, in via proporzionale alle rispettive quote di partecipazione al SURE⁹⁰. Inoltre, l'assistenza erogabile a favore di ciascuno Stato membro non è limitata al valore della garanzia prestata da tale Stato, essendo previsto unicamente il citato limite “cumulativo” del 60% delle risorse per i primi tre Paesi beneficiari⁹¹.

⁸⁶ Art. 11 del regolamento SURE.

⁸⁷ Art. 12, par. 1, del regolamento SURE.

⁸⁸ Nello stesso senso cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE')*, cit.; nonché A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, cit., spec. p. 9, che ritiene l'adozione del SURE «un grande successo per la affermazione di una prima forma di eurobond con una mutualizzazione del relativo debito» e si domanda se ciò possa costituire una «apertura nel muro della strenua opposizione dei Paesi “rigoristi” a tale forma di solidarietà».

⁸⁹ Si tornerà sul punto *infra*, al par. 5 di questo capitolo.

⁹⁰ Art. 11, par. 4, del regolamento SURE. Peraltro, il successivo par. 5 dell'art. 11 del regolamento consente alla Commissione, prima di attivare le garanzie fornite dagli Stati membri, di esaminare la possibilità di «avvalersi del margine disponibile sotto il massimale delle risorse proprie per gli stanziamenti di pagamento nella misura da essa ritenuta sostenibile».

⁹¹ Art. 9, par. 1, del regolamento SURE. Cfr. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., spec. p. 107, che nota

In considerazione di quanto precede, e nell'attesa di poter misurare in concreto l'operatività del SURE⁹², si ritiene che tale strumento rappresenti un passo importante, ancorché limitato, verso una maggiore affermazione del principio di solidarietà tra Stati membri⁹³. E ciò sia allo stato attuale, essendo stati superati vari elementi di rigidità in ordine ai quali si era registrata, per lungo tempo, una situazione di stallo, sia, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui tale strumento temporaneo dovesse fungere da "apripista" per un analogo meccanismo di carattere permanente, come preannunciato dalla Commissione.

come tale aspetto differenzi il SURE dal *Pandemic Crisis Support* istituito nel quadro del MES, per il quale è previsto un limite massimo di intervento a favore di ciascuno Stato membro, pari al 2% del PIL di tale Stato. In proposito v. *infra* il par. 4 di questo capitolo.

⁹² Si noti che, ai sensi dell'art. 12, par. 1, del regolamento SURE, lo strumento sarà messo a disposizione degli Stati membri soltanto dopo che questi ultimi avranno prestato garanzie per un importo pari almeno alla quota del 25 per cento del massimale di cui all'art. 5 del regolamento: ciò comporta, evidentemente, il rischio di un'attivazione tardiva del meccanismo. Cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica italiana, *Proposta per un sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)*, nota n. 48, 29 aprile 2020, disponibile *online*, spec. p. 4; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., spec. p. 107.

⁹³ In senso conforme cfr., ad esempio, F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 (SURE)*, cit., ad avviso del quale il SURE, in considerazione della sua doppia modalità di finanziamento (emissione di debito comune da parte della Commissione e prestazione di garanzie da parte degli Stati membri) «combina due forme di solidarietà: una sovranazionale e una transnazionale»; nonché, sostanzialmente, G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., spec. p. 107. La stessa Commissione, nella proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, 2 aprile 2020, cit., p. 2, aveva affermato che tale strumento «è un'ulteriore espressione tangibile della solidarietà dell'Unione». *Contra*, in una prospettiva critica, cfr. S. GIUBBONI, *In a spirit of solidarity between Member States*. *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione europea»*, cit., che definisce «impropri ed abusivi» i richiami alla «solidarietà europea», essenzialmente in ragione della limitatezza dello strumento introdotto e della volontarietà dei contributi degli Stati membri al SURE; M. DANI, A. MENÉNDEZ, *Le conclusioni dell'Eurogruppo: anatomia di una capitolazione*, in *laCostituzione.info*, 11 aprile 2020.

4. *Una nuova modalità di ricorso al Meccanismo europeo di stabilità? Il c.d. "MES sanitario".*

Tra le misure concordate dai Ministri delle Finanze dell'area euro in occasione della citata riunione dell'Eurogruppo del 7-9 aprile 2020⁹⁴, vi è il c.d. *Pandemic Crisis Support* (PCS)⁹⁵, ossia una modalità di intervento del MES basata su strumenti già esistenti, ma adeguata al contesto della nuova crisi al fine di offrire condizioni agevolate agli Stati beneficiari.

L'idea di ricorrere al MES, al fine di contrastare le conseguenze economiche della pandemia negli Stati dell'eurozona maggiormente colpiti, era già stata avanzata, tra l'altro, dallo stesso Direttore generale del MES, Klaus Regling⁹⁶, il 16 marzo 2020, e poi ripresa dall'Eurogruppo il 24 marzo successivo⁹⁷. Le caratteristiche del *Pandemic Crisis Support* sono

⁹⁴ Eurogruppo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 aprile 2020, cit.; in proposito, v. *supra* il par. 1 di questo capitolo.

⁹⁵ Tra i primi commenti, cfr., senza pretesa di esaustività, A. ZEMSKOVA, *ESM in the context of the Coronavirus Crisis – a Much Needed Lifejacket or Another Lead Blanket?*, in *European Law Blog*, 7 aprile 2020; E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *I Post di AISDUE*, 28 aprile 2020; E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 44 ss.; A. ZOPPÈ, C. DIAS, *The ESM Pandemic Crisis Support*, European Parliament Briefing, agosto 2020, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651350/IPOL_BRI\(2020\)651350_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651350/IPOL_BRI(2020)651350_EN.pdf).

⁹⁶ Cfr., in particolare, la trascrizione delle dichiarazioni rese durante la conferenza stampa successiva alla riunione dell'Eurogruppo del 16 marzo 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/klaus-regling-eurogroup-video-press-conference-2020-03-16>: «We have an unused lending capacity of €410 billion [...]. We have a number of facilities and several of them have never been used [...]».

⁹⁷ Cfr. *Letter of Eurogroup President Mario Centeno to the President of the European Council following the Eurogroup of 24 March 2020*, 25 marzo 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/25/letter-of-eurogroup-president-mario-centeno-to-the-president-of-the-european-council-following-the-eurogroup-of-24-march-2020/>: «we broadly agreed that the significant resources of the ESM should contribute to our coordinated response and I can report there is a readiness to use the ESM, as needed, in a manner consistent with the external, symmetric nature of the COVID-19 shock. There was broad support to make a Pandemic Crisis Support safeguard available [...]».

state, quindi, delineate dall'Eurogruppo, in due successive riunioni⁹⁸, e dal Consiglio dei governatori del MES⁹⁹.

Il *Pandemic Crisis Support* si inserisce nel quadro normativo vigente, appoggiandosi, come si vedrà, su una delle categorie di operazioni di assistenza finanziaria precauzionale già previste dal trattato MES; tuttavia, varie regole normalmente applicabili sono oggetto di deroghe e/o sono interpretate in modo flessibile, al fine di rendere meno stringente il requisito della «rigorosa condizionalità» connotato al MES¹⁰⁰. È appena il caso di rilevare, in proposito, che l'introduzione dello strumento in questione non ha comportato alcuna modifica al trattato MES, che, nonostante i tentativi di riforma susseguitisi prima dello scoppio della pandemia¹⁰¹, rimane dunque invariato.

Ai sensi dell'art. 14, par. 1, del trattato MES, l'assistenza finanziaria precauzionale può essere concessa dal MES secondo due diverse modalità: (i) sotto forma di linea di credito condizionale precauzionale (*Precautionary Conditioned Credit Line* – PCCL); o (ii) sotto forma di linea di credito soggetto a condizioni rafforzate (*Enhanced Conditions Credit Line* – ECCL). I profili applicativi delle operazioni di assistenza finanziaria precauzionale – sino ad oggi, mai poste in essere dal MES – sono precisati nell'*ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance*¹⁰². In sintesi, è possibile erogare la PCCL quando la situazione economico-finanziaria

⁹⁸ Cfr. *Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support*, 8 maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/>; *Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 15 May 2020*, 15 maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/15/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-15-may-2020/>.

⁹⁹ Cfr., in particolare, i documenti adottati dal Consiglio dei governatori del MES in data 15 maggio 2020, disponibili all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/content/all-relevant-documents-related-european-union-response-coronavirus-crisis>.

¹⁰⁰ In proposito, v. *supra* il par. 6 del capitolo IV.

¹⁰¹ V. *supra* i parr. 5 e 6 del capitolo V.

¹⁰² Tali linee guida – disponibili all'indirizzo internet: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/esm_guideline_on_precautionary_financial_assistance.pdf – sono state adottate il 9 ottobre 2012 dal Consiglio di amministrazione del MES, conformemente all'art. 14, par. 4, del trattato MES.

dello Stato membro beneficiario «is still fundamentally sound»¹⁰³, alla luce di una serie di criteri elencati dalle predette linee guida¹⁰⁴. Se, invece, lo Stato membro in questione non soddisfa uno (o più) dei citati criteri richiesti per la PCCL, ma la sua situazione economico-finanziaria generale «remains sound»¹⁰⁵, potrà essere erogata l'ECCL. In tale seconda ipotesi, tuttavia, lo Stato membro beneficiario dovrà adottare, a seguito di consultazione con la Commissione e con la Banca centrale europea, misure correttive dirette ad affrontare le criticità identificate e ad evitare problemi di accesso ai mercati finanziari¹⁰⁶. Benché, ad oggi, simili misure non siano mai state messe in atto, si ritiene che esse debbano essere meno invasive rispetto ai programmi di aggiustamento macroeconomico negoziati, tramite la conclusione di *Memorandum of Understanding*, con gli Stati membri beneficiari di prestiti concessi ai sensi dell'art. 16 del trattato MES¹⁰⁷, ossia della categoria di operazioni del MES posta in essere più frequentemente¹⁰⁸.

Il *Pandemic Crisis Support* si fonda sull'ECCL e, dunque, su una categoria di operazioni che risulta sottoposta, in linea di principio, al requisito generale della «rigorosa condizionalità», applicato in modo meno stringente rispetto a quanto previsto per i suddetti prestiti, ma più severo rispetto all'altra tipologia di assistenza finanziaria precauzionale (PCCL).

Tuttavia, come anticipato, il nuovo strumento si caratterizza per una «reinterpretazione» della condizionalità. In particolare, secondo quanto affermato dall'Eurogruppo nel citato *statement* del 9 aprile 2020, l'unico

¹⁰³ Art. 2, par. 2, dell'*ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance*, cit.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Art. 2, par. 4, dell'*ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance*, cit.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ In tal senso, ad esempio, E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 50 s.

¹⁰⁸ In particolare, il MES ha concesso prestiti ai sensi dell'art. 16 del trattato MES in favore di Irlanda, Portogallo, Grecia e Cipro. La Spagna, invece, ha beneficiato di assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie, ai sensi dell'art. 15 del trattato MES. Tali due categorie di operazioni, ad oggi, sono le uniche, tra quelle effettuabili dal MES, ad essere state effettivamente poste in essere. Sul punto, v. *supra* il par. 2.4 del capitolo IV.

requisito previsto per l'accesso al *Pandemic Crisis Support* dovrebbe essere l'impegno dello Stato membro beneficiario ad utilizzare tale linea di credito «to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19 crisis»¹⁰⁹. Lo strumento – che, quantitativamente, potrà avere per ciascuno Stato membro del MES un'entità pari al relativo PIL, calcolato alla fine del 2019¹¹⁰ – dovrà quindi essere utilizzato per finanziare spese connesse, direttamente o indirettamente, all'azione di contrasto alla crisi pandemica.

In realtà, a ben vedere, il requisito appena citato non è l'unico elemento di condizionalità connesso (almeno potenzialmente) al *Pandemic Crisis Support*: infatti, ai sensi dell'art. 2, par. 3, del regolamento (UE) n. 472/2013¹¹¹ – uno dei due regolamenti che compongono il c.d. *Two Pack* –, qualora uno Stato membro benefici di assistenza finanziaria precauzionale, da parte (tra l'altro) del MES, tale Stato membro viene sottoposto dalla Commissione a «sorveglianza rafforzata». Ciò comporta che lo Stato membro in questione sia soggetto ad obblighi aggiuntivi, specificati dall'art. 3 del medesimo regolamento (UE) n. 472/2013, rispetto a quelli previsti nel quadro della normale applicazione del c.d. semestre europeo. Inoltre, l'art. 7 del regolamento in questione prevede che lo Stato membro beneficiario di assistenza finanziaria del MES debba elaborare, «di concerto con la Commissione, che agisce d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI»¹¹², un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico, successivamente approvato dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione¹¹³.

In linea generale, tanto la sottoposizione alla procedura di sorveglianza rafforzata, quanto l'obbligo di adottare un programma di aggiustamento

¹⁰⁹ Eurogruppo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 aprile 2020, cit., spec. punto 16.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, in *GUUE*, L 140 del 27 maggio 2013, p. 1.

¹¹² Art. 7, par. 1, del regolamento (UE) n. 472/2013.

¹¹³ Art. 7, par. 2, del regolamento (UE) n. 472/2013.

macroeconomico sono espressione del requisito della “rigorosa condizionalità” e comportano, per lo Stato membro beneficiario, un inasprimento non irrilevante degli obblighi legati alla disciplina di bilancio. Ci si è chiesti, quindi, se tali vincoli procedurali siano applicabili, o meno, allo strumento introdotto nel contesto della crisi pandemica.

La questione è stata chiarita in vari passaggi a seguito dello *statement* dell'Eurogruppo del 9 aprile 2020.

In primo luogo, con una lettera inviata il 7 maggio 2020 al Presidente del Consiglio europeo, il Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, e il Vicepresidente della Commissione, Valdis Dombrovskis, hanno esplicitato le intenzioni della Commissione, chiedendo un *endorsement* dell'Eurogruppo sul punto¹¹⁴. Nella lettera si afferma, tra l'altro, che la sorveglianza rafforzata della Commissione ai sensi del regolamento (UE) n. 472/2013 si concentrerà sull'uso delle risorse ricevute dagli Stati membri beneficiari per coprire le spese sanitarie dirette e indirette¹¹⁵. Inoltre, si annuncia che non saranno applicate varie previsioni del regolamento, tra cui il citato art. 7, relativo all'elaborazione di un programma di aggiustamento macroeconomico¹¹⁶. Contestualmente, la Com-

¹¹⁴ La lettera è disponibile all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/43823/letter-to-peg.pdf>.

¹¹⁵ In proposito, nella lettera si afferma altresì che la Commissione procederà, per ragioni di certezza del diritto, alla conseguente modifica del Regolamento delegato (UE) n. 877/2013 della Commissione, del 27 giugno 2013, che integra il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, in *GUUE*, L 244 del 13 settembre 2013, p. 23. La modifica ha effettivamente avuto luogo ad opera del regolamento delegato (UE) 2020/1069 della Commissione del 19 giugno 2020, in *GUUE*, L 234 del 21 luglio 2020, p. 8.

¹¹⁶ Alcune delle previsioni che la Commissione ha dichiarato di non voler applicare al *Pandemic Crisis Support* riconoscono espressamente un'ampia discrezionalità alla Commissione stessa, ad esempio i par. 3, 4 e 7 dell'art. 3 del regolamento (UE) n. 472/2013; altre, invece, sono formulate in termini tali da apparire come inderogabili: v., in particolare, proprio l'art. 7, benché vi sia chi ritiene che l'assistenza finanziaria precauzionale non richieda, per definizione, l'elaborazione di un programma di aggiustamento macroeconomico. In tal senso cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 54 s.; *contra* cfr., ad esempio, A. ZOPPE, C. DIAS, *The ESM Pandemic Crisis Support*, cit., p. 2.

missione ha predisposto una bozza di *template* che lo Stato membro beneficiario dovrà compilare al fine di certificare la rispondenza dell'uso dei fondi ricevuti con il criterio generale delle spese sanitarie dirette e indirette.

L'Eurogruppo, riunitosi l'8 maggio 2020, ha confermato quanto proposto dalla Commissione. Successivamente, come si è anticipato, anche il MES ha condiviso la linea dettata dalle istituzioni, mediante una serie di documenti adottati dal Consiglio dei governatori il 15 maggio 2020¹¹⁷.

In sintesi, quindi, il *Pandemic Crisis Support* si differenzia rispetto all'applicazione in via "ordinaria" dell'ECCL poiché, da un lato, prevede un'applicazione soltanto parziale della procedura di sorveglianza rafforzata di cui al regolamento (UE) n. 472/2013; dall'altro lato, consente di ricevere l'assistenza alla sola condizione che le risorse ricevute siano impiegate per spese sanitarie dirette e indirette, dovendo rispettare condizioni (indicate nel *template* proposto dalla Commissione, approvato dall'Eurogruppo e adottato dal MES) stabilite in anticipo e uguali per tutti gli Stati membri del MES. Peraltro, la nozione di spese sanitarie "indirette" sembra prestarsi ad un'interpretazione estensiva, tale da ricomprendere un ampio novero di misure¹¹⁸. A ciò si aggiungono condizioni particolarmente favorevoli sotto il profilo economico¹¹⁹: secondo i dati resi noti dallo stesso MES tra giugno e luglio 2020, sui prestiti da rimborsare in sette anni, il tasso di interesse effettivo sarebbe addirittura negativo, comportando, cioè, un guadagno, invece che un costo, per lo Stato membro beneficiario¹²⁰.

¹¹⁷ V. *supra* la nota 99.

¹¹⁸ In tal senso cfr., ad esempio, E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, cit., spec. p. 68 s.; E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 53 s.

¹¹⁹ Cfr. la comparazione con le condizioni normalmente applicate effettuata da A. ZOPPÈ, C. DIAS, *The ESM Pandemic Crisis Support*, cit., p. 3 s.

¹²⁰ Cfr. K.A. JANSE, *Out of the Box: A new ESM for a new crisis*, 3 giugno 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/blog/out-box-new-esm-new-crisis>; K.A. JANSE, S. RUHL, *Why the Covid-19 credit line still makes sense*, 29 luglio 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/blog/why-covid-19-credit-line-still-makes-sense>. In proposito cfr., ad esempio, P. CECCHINATO, *Il Mes a tasso negativo e la speculazione patriottica*, in *laCostituzione.info*, 7 giugno 2020, disponibile online.

Inoltre, l'attivazione della *general escape clause* nell'ambito del Patto di stabilità e di crescita¹²¹ dovrebbe contribuire a rendere meno stringenti i criteri in base ai quali la Commissione valuterà i parametri di bilancio degli Stati membri, ivi inclusi gli Stati (eventualmente) beneficiari del *Pandemic Crisis Support*.

Vero è che, nel caso in cui dovessero venire meno le ragioni che hanno giustificato l'attivazione della *general escape clause*, le condizioni connesse allo strumento introdotto in via eccezionale nel quadro del MES potrebbero essere nuovamente inasprite; tuttavia, se ciò non è impossibile sul piano giuridico¹²², pare assai improbabile sul piano politico, visto l'ampio consenso raggiunto in ordine alla necessità di adeguare uno strumento come il MES alla situazione economica del tutto eccezionale dovuta allo scoppio della pandemia¹²³.

Anche in considerazione delle questioni interpretative sopra illustrate, il ricorso al *Pandemic Crisis Support* – talvolta definito informalmente come “MES sanitario” – ha dato luogo a polemiche e critiche, tanto a livello politico, quanto nel dibattito dottrinale¹²⁴.

Se una compiuta valutazione dello strumento sarà possibile soltanto (se e) quando esso verrà concretamente utilizzato, pare comunque apprezzabile il fatto che le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri ed il MES siano stati in grado di introdurre significativi elementi di flessibilità

¹²¹ V. *supra* il par. 2 di questo capitolo.

¹²² E ciò anche in considerazione degli strumenti giuridici attraverso cui il *Pandemic Crisis Support* è stato introdotto, senza apportare modifiche – probabilmente in ragione dell'urgenza – né al trattato MES, né al regolamento (UE) n. 472/2013.

¹²³ In tal senso, ad esempio, E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., spec. p. 56.

¹²⁴ Tra i molti interventi in tal senso, cfr., senza alcuna pretesa di esaustività, M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Le ragioni di un rotondo NO al MES*, in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020; A. MANGIA, *Accordo sul MES. Per soli 37 mld l'Italia finisce in mano a una banca del Lussemburgo*, in *ilSussidiario.net*, 9 maggio 2020; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio 2020; F. SALMONI, *L'insostenibile 'leggerezza' del Meccanismo europeo di stabilità*, in *Federalismi*, n. 20/2020, p. 280 ss.; G. ORTONA, *La grande bufala del MES sanitario senza condizioni*, in *MicroMega*, 1° settembre 2020, disponibile online.

nell'ambito di un meccanismo ispirato ad una «rigorosa condizionalità». Benché una forma di condizionalità rimanga insita nel *Pandemic Crisis Support*, vari aspetti del MES “ordinario” sono stati mitigati e la possibilità di ricevere credito a tassi di interesse negativi rappresenta, soprattutto per gli Stati membri che godono di minore fiducia sui mercati, un'occasione per ottenere risorse da investire. Nello stesso tempo, è probabile che le deroghe al funzionamento “tradizionale” del MES sarebbero state introdotte più semplicemente e con maggiore certezza giuridica se tale meccanismo fosse stato “integrato” nell'ordinamento dell'Unione, come era stato proposto dalla Commissione.

Sotto il profilo della solidarietà, restano valide, in linea di principio, le considerazioni relative all'assistenza finanziaria già svolte *supra*¹²⁵, benché il complessivo temperamento del requisito della condizionalità – sia pure entro certi limiti ed in via temporanea¹²⁶ – lasci intravedere la possibilità di un più ampio ripensamento delle politiche adottate nel contesto della crisi economica e dei debiti sovrani. Un siffatto ripensamento potrebbe trovare espressione laddove, superata l'emergenza determinata dall'attuale crisi pandemica, si riuscisse a portare a termine – auspicabilmente, in termini più coraggiosi rispetto a quelli di cui alla proposta di modifica del trattato MES¹²⁷ – una riforma di ampio respiro del Meccanismo europeo di stabilità.

5. *Il fondo per la ripresa (Next Generation EU): dalla proposta della Commissione alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020.*

In considerazione della portata e dell'eccezionalità della crisi pandemica, nonché delle sue conseguenze economiche, si sono progressivamente diffusi numerosi appelli ad una reazione forte da parte dell'Unione e dei

¹²⁵ V., in particolare, il par. 8 del capitolo IV.

¹²⁶ Le richieste di assistenza finanziaria tramite il *Pandemic Crisis Support* potranno essere presentate sino al 31 dicembre 2022, fatta salva la possibilità di eventuali proroghe. Cfr. *Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support*, 8 maggio 2020, cit., par. 7.

¹²⁷ Su cui v. *supra* il par. 6 del capitolo V.

suoi Stati membri, comprensiva di misure di ampia portata sotto il profilo economico. In particolare, ai vari interventi effettuati, sui quali ci si è soffermati nei paragrafi che precedono, si è proposto, sin dalle prime fasi della crisi, di affiancare un piano complessivo di ripresa, finalizzato a stimolare gli investimenti nei diversi Stati membri e, più in generale, il rilancio dell'economia europea.

Il dibattito si è concentrato, oltre che sull'entità del piano da adottare, sulle relative modalità di finanziamento: nell'ambito di tale dibattito, numerose discussioni hanno avuto ad oggetto, in particolare, il tema – non nuovo – dei c.d. Eurobond¹²⁸, sovente “ribattezzati”, per l'occasione, Coronabond¹²⁹. A livello politico, una siffatta proposta era stata avanzata, tra l'altro, nella lettera inviata dai capi di governo di nove Stati mem-

¹²⁸ Come rilevato in dottrina, l'emissione di bond comuni a livello europeo è avvenuta varie volte in passato, a partire dagli anni Settanta: cfr., ad esempio, S. HORN, J. MEYER, C. TREBESCH, *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in *VoxEU-CEPR Policy Portal*, 15 aprile 2020, disponibile *online*; N. BORZI, *Coronabond, nessun tabù. Dal 1973 la CEE ha emesso 12 bond comuni*, in *Valori*, 16 aprile 2020, disponibile *online*. Con riferimento ai problemi posti dall'introduzione di Eurobond per finanziare debito comune, cfr., *ex multis*, Commissione europea, *Libro Verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond*, 23 novembre 2011, COM(2011) 818 final; F. ALLEMAND, *La faisabilité juridique des projets d'euro-obligations*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 553 ss.; S. CLAESSENS, A. MODY, S. VALLÉE, *Paths to Eurobonds*, IMF Working Paper, luglio 2012; G. DANIELE, B. GEYS, *Public Support for Institutionalised Solidarity: Europeans' Reaction to the Establishment of Eurobonds*, WZB Discussion Paper, 2012, disponibile *online*; M.K. BRUNNERMEIER, H. JAMES, J.-P. LANDAU, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton–Oxford, 2016, spec. p. 111 ss.; G. THIRION, *European Fiscal Union: Economic rationale and design challenges*, CEPS Working Document, gennaio 2017, disponibile *online*.

¹²⁹ Tra i recenti interventi a tale riguardo, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr., ad esempio, F. GIAVAZZI, G. TABELLINI, *Covid Perpetual Eurobonds: Jointly guaranteed and supported by the ECB*, in *VoxEU*, 24 marzo 2020, disponibile *online*; L. BINI SMAGHI, *Corona bonds – great idea but complicated in reality*, in *VoxEU*, 28 marzo 2020, disponibile *online*; M. GOLDMANN *et al.*, *The Case for Corona Bonds. A Proposal by a Group of European Lawyers*, in *Verfassungsblog*, 5 aprile 2020; A. DELIVORIAS, C. STAMEGNA, *Joint debt instruments. A recurrent proposal to strengthen economic and monetary union*, European Parliament Briefing, aprile 2020, disponibile *online*; A. EISL, M. TOMAY, *European debt mutualization. Finding a legitimate balance between solidarity and responsibility mechanisms*, Notre Europe Policy Paper No. 255, luglio 2020, disponibile *online*.

bri al Presidente del Consiglio europeo il 25 marzo 2020, sulla quale ci si è già soffermati¹³⁰.

In tale contesto, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha iniziato a sostenere la necessità di investimenti massicci sotto forma di un “piano Marshall” per l’Unione europea¹³¹; successivamente, l’idea è stata condivisa anche dal Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, in particolare nella citata *Roadmap for Recovery* adottata congiuntamente alla Presidente della Commissione¹³². Negli interventi menzionati si è sottolineata, altresì, l’opportunità di discutere le misure di rilancio da adottare nel quadro dei negoziati relativi al nuovo ciclo di bilancio dell’Unione e, quindi, al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027¹³³.

Con riguardo all’opportunità di un piano di ripresa, inizialmente denominato *Recovery Fund*, gli Stati membri hanno assunto posizioni contrastanti. In particolare, la Germania, che nelle prime fasi della crisi si era opposta all’adozione di un piano di investimenti a livello dell’Unione, ha successivamente mutato orientamento¹³⁴, presentando congiuntamente

¹³⁰ V. *supra* il par. 1 di questo capitolo.

¹³¹ Cfr., ad esempio, *How our Europe will regain its strength: op-ed by Ursula von der Leyen, President of the European Commission*, 4 aprile 2020, disponibile all’indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_20_602.

¹³² Cfr. *Una tabella di marcia per la ripresa. Verso un’Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, 21 aprile 2020, cit., spec. p. 4: «L’Unione europea ha bisogno di uno sforzo di investimento simile al piano Marshall per sostenere la ripresa e modernizzare l’economia. Dovrebbe trattarsi di uno sforzo coordinato basato su investimenti pubblici a livello europeo e nazionale e sulla mobilitazione degli investimenti privati. Dovrebbe essere mirato agli obiettivi stabiliti di comune accordo e ai settori che ne hanno maggiormente bisogno». In merito alla *Roadmap for recovery*, v. *supra* il par. 1 di questo capitolo.

¹³³ Per una cronistoria di tali negoziati, cfr. la pagina web del sito internet del Consiglio disponibile all’indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>.

¹³⁴ Un primo, rilevante segnale del cambio di approccio da parte del governo della Germania è stato dato dai Ministri degli Esteri e delle Finanze tedeschi, Heiko Maas e Olaf Scholz, i quali, con una lettera pubblicata su cinque quotidiani europei in vista della riunione dell’Eurogruppo del 7-9 aprile 2020, hanno affermato, tra l’altro: «Europe’s founders knew that European solidarity is not a one-way street, but a life insurance policy for our continent [...]. We need a clear expression of European solidarity in the co-

alla Francia una proposta avente ad oggetto, tra l'altro, un "fondo di rilancio", cui attribuire risorse pari a 500 miliardi di euro da imputare al bilancio dell'Unione¹³⁵. A tale iniziativa ha fatto seguito la reazione dei c.d. *Frugal Four*, i quali hanno formulato una proposta alternativa, ben più modesta, chiarendo la loro contrarietà a qualsiasi strumento che conduca a forme di mutualizzazione del debito, nonché a significativi incrementi del bilancio dell'Unione¹³⁶.

Il dibattito sul c.d. *Recovery Fund* è poi sfociato nella presentazione da parte della Commissione, tra il 27 e il 28 maggio 2020, di un'ampia ed articolata proposta per il rilancio dell'economia europea, che si compone di vari atti, relativi, tra l'altro, al bilancio dell'Unione ed alla creazione di uno strumento per la ripresa, denominato *Next Generation EU*¹³⁷. Nella comunicazione adottata per illustrare le iniziative proposte¹³⁸, la Com-

rona pandemic. Germany is willing. It is now Europe's common task to buttress the existing programmes, fill the gaps and to span a safety net for all EU states that need further support». Nella lettera si sostiene, altresì, l'opportunità di consentire il ricorso al MES a condizioni agevolate («[w]e don't need a troika, inspectors, and a reform programme for each country drawn up by the Commission. What we need is quick and targeted relief. The ESM can provide precisely that if we adjust it sensibly»), di istituire un fondo di garanzia pan-europeo affidato alla BEI (v. *supra* il par. 1 di questo capitolo) e di supportare la ripresa economica anche nella prospettiva dei negoziati relativi al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Cfr. H. MAAS, O. SCHOLZ, *A response to the corona crisis in Europe based on solidarity*, 5 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-scholz-corona/2330904>.

¹³⁵ *Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du Coronavirus*, 18 maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/07/d4fe338244d28de018c5bf0c535c83c337285d0e.pdf>. Cfr. J.-P. JACQUÉ, *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, cit., spec. p. 177, che definisce «mouvement historique» il cambio di orientamento della Germania.

¹³⁶ *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, 23 maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/05/Frugal-Four-Non-Paper.pdf>.

¹³⁷ Gli atti adottati dalla Commissione sono consultabili all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/info/publications/sectoral-legislation_en.

¹³⁸ Cfr., in particolare, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final. Per un commento in

missione, dopo avere premesso che «la ripresa dell'Europa deve avvenire all'insegna della solidarietà, della coesione e della convergenza»¹³⁹, ha affermato che le misure adottate sino a quel momento, pur fondamentali, facevano parte di un “pacchetto di primo intervento”: per far ripartire l'economia e ripristinare la fiducia, occorre, ad avviso della Commissione, un piano più ambizioso, che assicuri la possibilità di effettuare massicci investimenti. È per tale ragione che la Commissione ha proposto di introdurre *Next Generation EU*, nell'ambito del bilancio a lungo termine dell'Unione: una proposta definita «storica e una tantum»¹⁴⁰, necessaria per far fronte alla sfida della ripresa a seguito dello scoppio della crisi pandemica.

L'entità complessiva delle misure proposte dalla Commissione ammonta a circa 1850 miliardi di euro, di cui circa 1100 miliardi di euro relativi al nuovo bilancio dell'Unione per il periodo 2021-2027 ed i restanti 750 miliardi di euro – a loro volta ripartiti in 500 miliardi di euro di sovvenzioni¹⁴¹ e in 250 miliardi di prestiti agli Stati membri – da mobilitare tramite *Next Generation EU*¹⁴².

Concretamente, quest'ultimo intervento si articola in vari atti proposti dalla Commissione: tra questi, un ruolo preminente è svolto dalla propo-

merito alle proposte della Commissione, con particolare riguardo a *Next Generation EU*, cfr., *ex multis*, F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation? The EU Recovery Plan*, in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2020; M. VERWEY, S. LANGEDIJK, R. KUENZEL, *Next Generation EU: A recovery plan for Europe*, in *voxeu.org*, 9 giugno 2020.

¹³⁹ Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, cit., p. 1.

¹⁴⁰ *Ivi*, p. 4.

¹⁴¹ Il termine “sovvenzioni” è utilizzato dalla Commissione, ad esempio, nella comunicazione *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, cit., p. 5. Nei documenti successivi, segnatamente nelle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (su cui v. *infra*), tale vocabolo è stato sostituito dal termine “spese”.

¹⁴² Per i dettagli, cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, 27 maggio 2020, COM(2020) 442 final.

sta di regolamento istitutivo di uno strumento per la ripresa¹⁴³, avente per base giuridica l'art. 122 TFUE, sul quale, come visto, è stato fondato anche il regolamento SURE¹⁴⁴. A differenza di quanto avvenuto per quest'ultimo, la proposta di regolamento istitutivo dello strumento per la ripresa non specifica su quali paragrafi dell'art. 122 TFUE si fonda, indicando quale base giuridica, genericamente, la norma nel suo complesso¹⁴⁵. In proposito, il Servizio giuridico del Consiglio, in un parere reso il 24 giugno 2020, ha affermato che tale riferimento dovrebbe essere inteso come relativo al solo par. 1 dell'art. 122 TFUE, dal momento che lo strumento proposto non è inteso a fornire «assistenza finanziaria dell'Unione» agli Stati membri, bensì a disciplinare l'uso delle risorse provenienti da prestiti contratti dall'Unione per sostenere la ripresa¹⁴⁶. Tale lettura della proposta, che appare corretta, consente, tra l'altro, di superare la questione relativa alla controversa interpretazione del requisito – previsto dal par. 2 della norma – consistente in «determinate condizioni» per l'intervento dell'Unione¹⁴⁷. Peraltro, come si vedrà *infra*, il requisito della condizionalità, sia pure declinato in modo parzialmente innovativo, non è escluso dagli strumenti proposti.

La modalità suggerita dalla Commissione per il finanziamento dello strumento è costituita da prestiti che sarebbero contratti dall'Unione sul mercato: a tal fine, è proposta, tra l'altro, una modifica della decisione sulle risorse proprie di cui all'art. 311 TFUE¹⁴⁸, in modo da consentire un innalzamento dei massimali previsti. I fondi raccolti sarebbero poi de-

¹⁴³ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19*, 28 maggio 2020, COM(2020) 441 final.

¹⁴⁴ V. *supra* il par. 3 di questo capitolo.

¹⁴⁵ *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19*, 28 maggio 2020, cit., p. 3.

¹⁴⁶ Cfr. Servizio giuridico del Consiglio, *Opinion on Proposals on Next Generation EU*, 9062/20, 24 giugno 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-310708.pdf>.

¹⁴⁷ Ci si è soffermati su tale aspetto *supra* al par. 3 di questo capitolo.

¹⁴⁸ Commissione europea, *Proposta modificata di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, 28 maggio 2020, COM(2020) 445 final.

stinati ad una serie di programmi, già esistenti e da istituire: la quota maggiore sarebbe attribuita, in particolare, ad un nuovo «programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale»¹⁴⁹. Le caratteristiche di tale programma, denominato “dispositivo per la ripresa e la resilienza” (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) sono state delineate dalla Commissione in un'apposita proposta di regolamento¹⁵⁰, avente quale base giuridica l'art. 175, terzo comma, TFUE, in materia di coesione sociale, economica e territoriale.

Il complesso insieme di proposte presentate dalla Commissione – che sono state definite «masterpieces of high-tech legal engineering»¹⁵¹ – è stato poi discusso a livello di Consiglio europeo, dapprima durante la video-conferenza del 19 giugno 2020 e, successivamente, in occasione della riunione prevista per il 17 e il 18 luglio 2020¹⁵². Tale riunione, protrattasi sino al 21 luglio 2020¹⁵³, si è conclusa con l'adozione di lunghe ed articolate conclusioni¹⁵⁴, che rappresentano l'esito di accese discussioni¹⁵⁵ e

¹⁴⁹ Art. 3, par. 2, lett. b), della *proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19*, 28 maggio 2020, cit.

¹⁵⁰ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 28 maggio 2020, COM(2020) 408 final.

¹⁵¹ Così F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation? The EU Recovery Plan*, cit.

¹⁵² In preparazione di tale riunione, il 10 luglio 2020 il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, a seguito di un ciclo di consultazioni con i capi di Stato e di governo degli Stati membri, aveva presentato una proposta di compromesso (*negotiating box*); in proposito, cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-miff-and-the-recovery-packagel>.

¹⁵³ Come rilevato dal Servizio stampa del Consiglio, si è trattato della seconda riunione più lunga della storia del Consiglio europeo, dopo il vertice di Nizza del 7-11 dicembre 2000: in proposito cfr., ad esempio, *Europa, il vertice più lungo non è stato quello sul Recovery fund*, in *Il Riformista*, 21 luglio 2020, disponibile online.

¹⁵⁴ Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, 21 luglio 2020, EUCO 10/20, disponibili all'indirizzo internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>. Tra i primi commenti, cfr., ad esempio, J. MORIJN, *The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and*

sanciscono un compromesso politico che dovrà essere tradotto dalle istituzioni in atti normativi.

In linea generale, le conclusioni – estremamente dettagliate e corredate da un “allegato” e da un “allegato dell’allegato”, con indicazioni specifiche in merito al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 – confermano quanto proposto dalla Commissione; la differenza principale riguarda la ripartizione dei prestiti e delle spese nell’ambito dei 750 miliardi di cui si comporrà *Next Generation EU*, ossia, rispettivamente, 360 e 390 miliardi di euro¹⁵⁶ (in luogo dei 500 e 250 miliardi proposti, come visto). Al fine di reperire tali risorse, è conferito alla Commissione il potere di contrarre prestiti sui mercati dei capitali, per conto dell’Unione, sino alla predetta somma, con lo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi pandemica¹⁵⁷. I prestiti in questione dovranno essere poi rimborsati sulla base di un calendario da fissare, «in modo da ridurre costantemente e prevedibilmente le passività fino al 31 dicembre 2058»¹⁵⁸. Viene dunque individuato un lasso di tempo particolarmente lungo, durante il quale gli importi dei massimali delle risorse proprie saranno incrementati, allo scopo di coprire le nuove passività¹⁵⁹. È altresì previsto che gli impegni giuridici legati a *Next Generation EU* siano contratti entro il 31 dicembre 2023 e che i relativi pagamenti vengano effettuati entro il 31 dicembre 2026.

policy context, in *EU Law Live*, 23 luglio 2020; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020; C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti Comparati*, 28 luglio 2020; N. DE SADELEER, *Le plan de relance Next Generation EU: Un changement de cap historique ou un rendez-vous manqué pour réformer le budget de l'UE?*, Blogdroiteuropeen Working Paper 4/2020, settembre 2020, disponibile all’indirizzo internet: <https://wp.me/p6OBGR-3UQ>.

¹⁵⁵ In merito alle varie posizioni negoziali emerse nel contesto delle discussioni precedenti la riunione del Consiglio europeo del 19-21 luglio 2020, cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica italiana, *Consiglio europeo straordinario. Bruxelles, 17 e 18 luglio 2020*, nota n. 54, 14 luglio 2020, disponibile all’indirizzo internet: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01157636.pdf>.

¹⁵⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, cit., spec. punto A.6.

¹⁵⁷ *Ivi*, punto A.5.

¹⁵⁸ *Ivi*, punto A.6.

¹⁵⁹ *Ivi*, punto A.9.

Gran parte delle risorse di cui si compone *Next Generation EU* (672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi di euro di prestiti e 312,5 miliardi di euro di spese) saranno erogate tramite il citato dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF). Al fine di poter beneficiare di tali risorse, gli Stati membri dovranno predisporre “piani nazionali per la ripresa e la resilienza”, che saranno valutati dalla Commissione alla luce, tra l’altro, dei parametri economici considerati nel quadro del semestre europeo¹⁶⁰; successivamente, la valutazione della Commissione dovrà essere approvata dal Consiglio, a maggioranza qualificata, su proposta della stessa Commissione¹⁶¹. In proposito, è stato escluso il diritto di veto, chiesto dai c.d. *Frugal Four* durante i negoziati, che avrebbe consentito a qualsiasi Stato membro di opporsi alla valutazione positiva della Commissione in relazione al piano nazionale presentato da un altro Stato membro; tuttavia, è previsto che, in via eccezionale, qualora uno o più Stati membri ritengano sussistenti «gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali», essi possano chiedere al Presidente del Consiglio europeo di rinviare la questione al successivo Consiglio europeo (c.d. freno di emergenza)¹⁶².

Nelle conclusioni è altresì chiarito che, nell’ambito della valutazione relativa ai piani nazionali presentati dagli Stati membri, il punteggio più alto dovrà essere conseguito «per quanto riguarda i criteri della coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese, nonché del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica dello Stato membro»; inoltre, anche «l’effettivo contributo alla transizione verde e digitale» costituirà una condizione preliminare per ottenere una valutazione positiva. Se, dunque, la concessione di risorse nell’ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza ri-

¹⁶⁰ *Ivi*, punto A.19.

¹⁶¹ Cfr. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, cit., che rileva la differenza rispetto al requisito di voto previsto nell’ambito del semestre europeo, in base al quale le valutazioni della Commissione, che richiedono un’approvazione da parte del Consiglio, si considerano da questo adottate a meno che vengano respinte a maggioranza qualificata (c.d. *reverse quality majority voting*).

¹⁶² Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, cit., spec. punto A.19.

sulta sottoposta ad una forma di condizionalità, le precisazioni appena viste dovrebbero comportare la necessità, per la Commissione, di tenere conto, tra l'altro, di profili occupazionali e sociali, il che pare distinguere nettamente la condizionalità in questione da quella applicata nel contesto dei meccanismi di assistenza finanziaria adottati in risposta alla crisi economica e dei debiti sovrani ¹⁶³.

Al riguardo, saranno decisive le modalità con cui la Commissione eserciterà in concreto i suoi compiti di sorveglianza, delineando con maggiore precisione – auspicabilmente – i contorni dei vari parametri da considerare ed il relativo ordine di importanza. In ogni caso, il ruolo della Commissione sarà centrale, tenuto conto del fatto che i poteri ad essa attribuiti nel contesto dell'attuazione di *Next Generation EU* saranno tali, in linea generale, da consentire, da un lato, la richiesta di revisioni o modifiche dei programmi in corso, al fine di sostenere l'attuazione delle raccomandazioni formulate dal Consiglio nel quadro della *governance* economica europea o di massimizzare l'impatto dei fondi sulla crescita e sulla competitività; dall'altro lato, la Commissione potrà proporre al Consiglio di sospendere, in tutto o in parte, i pagamenti in favore di uno o più programmi relativi ad uno Stato membro qualora tale Stato dovesse omettere «di intraprendere azioni efficaci nel contesto del processo di *governance* economica» ¹⁶⁴.

Nessuna condizionalità è stata espressamente prevista, invece, almeno per il momento, con riguardo al rispetto dello Stato di diritto, profilo sul quale si sono registrati forti contrasti tra Stati membri ¹⁶⁵; in proposito, il

¹⁶³ In proposito cfr. F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation? The EU Recovery Plan*, cit., i quali aggiungono: «This is not to say that the act marks the end of the obsession with austerity and internal devaluation strategies that characterized the European economic governance since the sovereign debt crisis, but it certainly brings it more in line with Article 3 TEU, at least on paper. Much will depend on how the Commission will define the above-mentioned objectives and how it will manage conflicts and tradeoffs between them».

¹⁶⁴ Allegato alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, cit., spec. punto 69.

¹⁶⁵ La Commissione aveva presentato già nel 2018 una proposta in tal senso (cfr. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di*

Consiglio europeo si è limitato a sottolineare, laconicamente, «l'importanza del rispetto dello Stato di diritto»¹⁶⁶ e ad affermare, nell'Allegato alle conclusioni, che «sarà introdotto un regime di condizionalità a tutela del bilancio e di *Next Generation EU*» che tenga conto dell'importanza del rispetto dello Stato di diritto e della tutela degli interessi finanziari dell'Unione¹⁶⁷.

Le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 si soffermano, inoltre, sul Quadro finanziario pluriennale, introducendo una serie di modifiche al compromesso raggiunto, a tale riguardo, in occasione del Consiglio europeo di febbraio 2020. In estrema sintesi, si propone di innalzare il massimale delle risorse proprie, preannunciando l'intenzione di lavorare ad una riforma del sistema delle risorse proprie. In tale contesto, saranno anche introdotte nuove risorse proprie, la prima delle quali sarà basata sui rifiuti di plastica non riciclati e si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2021¹⁶⁸.

È da notare che, ai fini dell'adozione (e della modifica) della decisione sulle risorse proprie, l'art. 311, secondo comma, TFUE prevede che il Consiglio debba deliberare secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo; inoltre, tale decisione entra in vigore unicamente previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. In proposi-

diritto negli Stati membri, 2 maggio 2018, COM(2018) 324 final), ma nella proposta relativa al dispositivo per la ripresa e la resilienza (Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 28 maggio 2020, cit.) tale aspetto è oggetto unicamente di un cenno piuttosto generico nel considerando n. 39. Cfr. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, cit. Per ampie considerazioni sul punto cfr. altresì J. MORIJN, *The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law*, cit.

¹⁶⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, cit., spec. punto A.24, nonché punto 22 dell'Allegato. La questione del rispetto dello Stato di diritto viene collegata al tema della tutela degli interessi finanziari dell'Unione; in tale contesto la Commissione è stata invitata «a presentare ulteriori misure per proteggere il bilancio dell'UE e *Next Generation EU* da frodi e irregolarità».

¹⁶⁷ Cfr. l'Allegato alle conclusioni, cit., par. 23.

¹⁶⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, cit., spec. punto A.29. Cfr. altresì l'Allegato alle conclusioni, spec. punto 145 ss.

to, nelle conclusioni del Consiglio europeo si auspica che gli Stati membri procedano «nel più breve tempo possibile» all'approvazione della decisione che sarà adottata¹⁶⁹.

Il compromesso raggiunto in seno al Consiglio europeo in merito al Quadro finanziario pluriennale 2012-2027 contempla altresì, oltre a talune riduzioni dei contributi dovuti dalla Germania e dai *Frugal Four*¹⁷⁰, diminuzioni sensibili, rispetto a quanto proposto dalla Commissione, con riguardo agli importi destinati a vari fondi europei, in materia, tra l'altro, di ricerca, istruzione, sanità, asilo e immigrazione, difesa.

Il Parlamento europeo, in una risoluzione adottata il 23 luglio 2020, pur compiacendosi del fatto che i capi di Stato e di governo dell'UE abbiano accettato un fondo per la ripresa, ha affermato di non accettare l'accordo politico sul Quadro finanziario pluriennale nella sua forma attuale, deplorando, tra l'altro, i tagli proposti ai predetti programmi relativi a varie materie strategiche¹⁷¹. Più in generale, il Parlamento ha sottolineato di non essere disposto ad avallare decisioni già prese in occasione del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, che rappresentano soltanto un accordo politico, e si è detto pronto a non approvare il QFP fintantoché non sarà raggiunto un accordo soddisfacente con il Consiglio in proposito¹⁷².

Se, dunque, l'approvazione del QFP 2021-2027 e l'adozione degli atti relativi a *Next Generation EU* richiederanno ancora un intenso lavoro a livello istituzionale, pare comunque possibile svolgere alcune riflessioni in merito all'accordo politico raggiunto in seno al Consiglio europeo.

Innanzitutto, si ritiene che la scelta di adottare un piano di ripresa di dimensioni così importanti, prevedendo l'emissione di bond a livello dell'Unione per finanziare un progetto comune, rappresenti una novità di assoluto rilievo. Vero è che si tratta di una soluzione di carattere temporaneo ed eccezionale, ma è altresì vero che, come è stato osserva-

¹⁶⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, cit., punto A.33.

¹⁷⁰ *Ivi*, punto A.30; cfr. altresì il punto 152 dell'Allegato alle conclusioni.

¹⁷¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP)), disponibile all'indirizzo internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_IT.pdf; spec. punto 2 ss.

¹⁷² *Ivi*, punto 7.

to¹⁷³, tale scelta ha “rotto due tabù”, relativi, segnatamente, al finanziamento di spese comuni di grande entità tramite l'emissione di debito comune ed alla sostanziale possibilità di trasferimenti di risorse tra Stati membri, sia pure per il tramite di programmi operanti a livello dell'Unione. E non è da escludere che tale significativo cambio di prospettiva produca effetti che vanno al di là della risposta alla pandemia.

Inoltre, l'idea di introdurre nuove risorse proprie, se attuata, darà nuova linfa al bilancio dell'Unione, invertendo la tendenza, in atto da molti anni, verso la progressiva riduzione delle risorse proprie ed assicurando, quindi, maggiore incisività all'azione dell'Unione.

Certo, gli aspetti dell'accordo raggiunto suscettibili di miglioramento sono molti: dallo scarso coinvolgimento del Parlamento europeo alla prevista riduzione della dotazione di vari fondi e programmi dell'Unione, dalla scarsa chiarezza in merito alla configurazione della condizionalità alla mancata previsione del rispetto dello Stato di diritto quale elemento necessario per beneficiare delle risorse di *Next Generation EU*. Tuttavia, tenuto conto delle posizioni anche molto distanti, espresse dagli Stati membri durante i negoziati, in ordine alla strategia di rilancio dell'economia europea, il risultato raggiunto non può essere sottovalutato. L'auspicio è che le predette questioni problematiche siano affrontate – e, per quanto possibile, risolte – dalle istituzioni nel contesto dell'adozione del QFP e degli atti riguardanti i vari aspetti del fondo per la ripresa.

A quanto precede si aggiunge il fatto che l'interpretazione di varie norme dei trattati sottesa alle proposte presentate dalla Commissione, nonché alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, debba ritenersi quantomeno evolutiva¹⁷⁴. Il riferimento è, ad esempio,

¹⁷³ J. PISANI-FERRY, *La postérité du plan de relance européen sera une affaire d'exécution*, in *Le Monde*, 20 giugno 2020, disponibile online.

¹⁷⁴ Ciò è ammesso, di fatto, dalla stessa Commissione: cfr., ad esempio, il documento *Domande e risposte: Next Generation EU – Struttura giuridica*, pubblicato il 9 giugno 2020 sul sito internet della Commissione, ove si afferma, tra l'altro, che il ricorso all'art. 122 TFUE, quale base giuridica dello strumento per la ripresa, «è necessario per derogare alle norme del trattato, che non consentirebbero il finanziamento di importi così ingenti in aggiunta al bilancio dell'Unione e al di fuori della procedura annuale di bilancio», pur essendo immediatamente aggiunto che «[c]iò trova giustificazione unicamente nelle circostanze determinate dalla crisi in corso».

all'art. 310 TFUE, che, segnatamente al par. 1, terzo comma, dispone che nel bilancio dell'Unione «entrate e spese devono risultare in pareggio». Secondo la lettura “tradizionale” di tale norma, il principio del pareggio di bilancio comporta, a livello dell'Unione, «il divieto di sottoscrivere prestiti al fine di coprire deficit di bilancio»¹⁷⁵; inoltre, il regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione¹⁷⁶ prevede, all'art. 17, par. 2, che l'Unione e gli organismi dell'Unione «non accendono prestiti entro il quadro del bilancio». A fronte di ciò, come si è visto, *Next Generation EU*, per come sinora configurato, si fonderà su prestiti contratti dall'Unione, che saranno restituiti – secondo condizioni e termini non ancora chiariti – in un arco di tempo che potrà arrivare sino al 2058.

È da notare che si è già registrata una “reazione”, a livello nazionale, alla proposta relativa a *Next Generation EU*: in particolare, la commissione per il diritto costituzionale del Parlamento finlandese, in un documento avente ad oggetto la predetta proposta, ha affermato che essa eccederebbe le competenze dell'Unione e sarebbe, quindi, *ultra vires*¹⁷⁷. Benché tale reazione sia rientrata, almeno per il momento¹⁷⁸, essa pare costituire un indice della problematicità di vari aspetti del piano di ripresa sotto il profilo della compatibilità con il quadro normativo vigente¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Così G. CLEMENTE, *Commento all'art. 310 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 2383 ss., spec. p. 2387.

¹⁷⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, cit.

¹⁷⁷ Per i relativi riferimenti, oltre che per un commento, cfr. P. LEINO-SANDBERG, *Who is ultra vires now? The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU*, in *Verfassungsblog*, 18 giugno 2020.

¹⁷⁸ P. LEINO-SANDBERG, *Who is ultra vires now? The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU*, cit., la quale afferma che, sebbene le altre commissioni parlamentari ed il governo finlandese siano soggetti all'obbligo di conformarsi all'interpretazione fornita dalla commissione parlamentare in questione, nel contesto dei negoziati relativi a *Next Generation EU* tale obbligo sarebbe stato “superato”, sul presupposto che, questa volta, l'organo incaricato di coordinare i lavori del Parlamento finlandese avrebbe ritenuto *ultra vires* la suddetta presa di posizione della commissione per il diritto costituzionale.

¹⁷⁹ Nel senso di una piena compatibilità di *Next Generation EU* con i trattati (ivi in-

Per tali ragioni, occorrerà valutare con attenzione le modalità con cui le misure in questione saranno tradotte in atti normativi, tenuto conto del fatto che, come è stato autorevolmente osservato, la costruzione del piano di ripresa costituirà per gli Stati membri, o quantomeno per buona parte di essi, un “test di solidarietà”¹⁸⁰.

In ogni caso, se il piano concordato in seno al Consiglio europeo sarà attuato, è prevedibile che vari aspetti dell'Unione europea nel suo complesso, e più in particolare della *governance* economica europea, subiranno mutamenti destinati, con ogni probabilità, ad andare oltre alla dimensione puramente emergenziale. Invero, l'indebitamento a lungo termine dell'Unione, l'emissione di titoli di debito per finanziare un progetto comune, la creazione di nuove risorse proprie, l'introduzione di meccanismi sostanzialmente redistributivi tra gli Stati membri¹⁸¹, sono tutti elementi che paiono suscettibili di determinare un'un'evoluzione tale da segnare i connotati più profondi del processo di integrazione europea. Un'evoluzione che, pur con tutti gli aspetti problematici evidenziati, in linea generale valorizza e rafforza il principio di solidarietà interstatale¹⁸², aprendo nuove prospettive alla sua affermazione, segnatamente, nel quadro della *governance* economica europea.

cluso l'art. 310 TFUE), cfr. Servizio giuridico del Consiglio, *Opinion on Proposals on Next Generation EU*, 9062/20, 24 giugno 2020, cit.

¹⁸⁰ J.-P. JACQUÉ, *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, cit., spec. p. 178, che aggiunge: «c'est souvent malheureusement son rocher de Sisyphe».

¹⁸¹ Sugli effetti redistributivi di *Next Generation EU*, cfr. M. BUTI, M. MESSORI, *Next Generation EU: An interpretative guide*, Luiss Policy Brief 29/2020, 15 giugno 2020, disponibile online, spec. p. 8 ss.

¹⁸² Cfr., tra i numerosi commenti, Comitato economico e sociale europeo, *Next Generation EU recovery plan – An unprecedented exercise in solidarity*, 3 giugno 2020, disponibile online; S. BROYER, *Economic Research: The EU's Recovery Plan Is The Next Generation Of Fiscal Solidarity*, in *S&P Global Ratings*, 8 giugno 2020, disponibile online.

6. *Considerazioni d'insieme sulle principali risposte all'emergenza da COVID-19: un cambio di paradigma in relazione al principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito della governance economica europea?*

È certamente presto per valutare in modo approfondito l'impatto della crisi sanitaria ed economica dovuta al Covid-19 sulla costruzione europea¹⁸³. Tuttavia, pare già possibile formulare alcune considerazioni d'insieme in merito alle principali azioni sinora poste in essere ed ai riflessi di tali azioni sul principio di solidarietà tra Stati membri.

Nonostante le incertezze iniziali ed i contrasti tra gli Stati membri in merito alle strategie per la ripresa, pare indubitabile che la risposta delle istituzioni al Covid-19 ed alle sue conseguenze economiche sia stata di notevole entità. Le misure adottate, o concordate, alcune delle quali sono state esaminate nei precedenti paragrafi, configurano un'inedita mobilitazione di risorse, che potrà auspicabilmente avere effetti anti-ciclici, agevolando la ripresa economica ed il superamento della recessione.

Inoltre, anche in ragione delle peculiari caratteristiche della crisi in atto, che, come visto, ha carattere tendenzialmente simmetrico (ancorché con ricadute diverse nei vari Stati membri) e cause esogene, è stata superata, almeno in parte, la logica della "rigorosa condizionalità"¹⁸⁴, che tanti problemi aveva generato con riguardo ai rischi di effetti pro-ciclici, oltre che sotto il profilo sociale e dei diritti fondamentali. Non che le misure adottate siano prive di qualsiasi condizione, come si è visto, ma è venuto meno l'approccio "sanzionatorio" (e, per così dire, general-preven-

¹⁸³ In tal senso cfr., *ex multis*, D. SIMON, *Europavirus?*, in *Europe*, n. 5/2020, p. 1 s., a p. 1. La difficoltà di valutare i mutamenti del processo di integrazione europea prima del loro compimento è stata messa in luce, ad esempio, da A. PREDIERI, *Trattato di Amsterdam e frattali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 255 ss., spec. p. 261, che osserva: «[t]utti sappiamo che "l'uccello di Minerva spicca il volo soltanto al crepuscolo", dice un vecchio proverbio, cioè che la riflessione su un fenomeno spesso acquista il suo pieno significato soltanto quando il fenomeno è concluso, circoscritto, completo, quando lo si può afferrare interamente» ed aggiunge che «[s]e, sempre, bisogna attendere che il processo si concluda, l'integrazione metastatale non può non essere processo».

¹⁸⁴ In tal senso G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., spec. p. 99 e p. 112.

tivo) in base al quale gli Stati beneficiari di forme di assistenza finanziaria dovrebbero fungere da esempio negativo, in una certa misura, al fine di scoraggiare comportamenti poco virtuosi da parte di altri Stati membri e, dunque, di prevenire il *moral hazard*¹⁸⁵. Specialmente se ciò dovesse valere anche al di là dell'attuale emergenza, la solidarietà tra Stati membri (e tra Unione e Stati membri) potrebbe conquistare un ruolo progressivamente più significativo nell'ambito della *governance* economica europea.

Peraltro, una reinterpretazione in senso meno rigoroso del requisito della condizionalità, nel quadro delle risposte alla crisi pandemica, è agevolata dal fatto che l'operatività della *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE dovrebbe essere, almeno per alcune delle misure adottate, tendenzialmente esclusa. Ad esempio, le caratteristiche di SURE e di *Next Generation EU*, come delineato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, inducono a ritenere insussistente, per tali strumenti, il presupposto della suddetta clausola consistente nella circostanza che l'Unione e/o gli Stati membri rispondano o si facciano carico di impegni assunti da un altro Stato membro; e ciò, essenzialmente, in quanto il debito contratto per finanziare gli strumenti in questione è, sin dall'origine, debito comune¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Cfr., ad esempio, H. SCHEPEL, *The Bank, the Bond, and the Bail-out: On the Legal Construction of Market Discipline in the Eurozone*, cit., spec. p. 88, ove si afferma che tra le funzioni della condizionalità vi è quella di garantire che gli Stati siano «deterred from pursuing unsound budgetary policies by the prospect of having to live through the same amount of pain and misery inflicted on States assisted by the ESM»; nonché P. TSOUKALA, *Euro Zone Crisis Management and the New Social Europe*, in *Columbia Journal of European Law*, 2013, p. 31 ss., spec. p. 37 s., secondo cui la predetta funzione corrisponde all'idea secondo cui le responsabilità della crisi dei debiti sovrani erano da ricondurre «to lazy southern grasshoppers begging for money from the productive, disciplined and ant-like northerners» (si ricordano, in tal senso, le affermazioni fatte nel 2017 dall'allora Presidente dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, il quale, riferendosi ai Paesi dell'Europa del Sud, aveva detto: «You cannot spend all the money on drinks and women and then ask for help»: cfr. S. AMARO, *Dijsselbloem under fire after saying southern Europe wasted money on 'drinks and women'*, in *CNBC*, 22 marzo 2017, disponibile online). In proposito cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, cit.

¹⁸⁶ Cfr., in generale, M. GOLDMANN *et al.*, *The Case for Corona Bonds. A Proposal by*

Come si è già osservato¹⁸⁷, sin dalle prime fasi della crisi pandemica in atto la solidarietà è stata evocata di frequente: a differenza di quanto si è potuto ravvisare nel contesto delle risposte alla crisi economica e dei debiti sovrani – dove la solidarietà, oltre ad essere limitata dalla citata “rigorosa condizionalità”, ha svolto un ruolo complessivamente meno rilevante rispetto alla volontà di tutelare la moneta unica e all’obiettivo di salvaguardare la stabilità finanziaria dell’area euro nel suo insieme –, nonché in seno all’attuale struttura dell’Unione bancaria e nell’ambito dei tentativi di riforma dell’UEM, nel quadro della reazione al Covid-19 la solidarietà è stata posta al centro del dibattito, assumendo una posizione preminente nel contesto non soltanto delle riflessioni degli interpreti, ma anche dei documenti e degli atti delle istituzioni e degli Stati membri.

Ciò pare rilevante anzitutto sul piano simbolico, ma, a ben vedere, anche sotto il profilo sostanziale, dal momento che le iniziative poste in essere, pur con tutti i loro limiti, segnano un’evoluzione del sistema “comunitario” che, introducendo nuovi strumenti di indebitamento comune, incrementando le risorse proprie dell’Unione e prevedendo meccanismi, almeno in parte, sostanzialmente redistributivi tra gli Stati membri, pare rafforzare il principio di solidarietà interstatale¹⁸⁸. Invero, benché

a Group of European Lawyers, cit., ove, facendo riferimento alla proposta di emissione di titoli di debito comune al fine di contrastare le conseguenze economiche della crisi pandemica, si sottolinea come tale caratteristica escluda, in linea di principio, l’applicabilità della *no bail-out clause*. Per più ampie considerazioni sul punto, con particolare riguardo al piano di ripresa proposto dalla Commissione europea, cfr. Servizio giuridico del Consiglio, *Opinion on Proposals on Next Generation EU*, 9062/20, 24 giugno 2020, cit., spec. p. 63 ss., ove si sottolinea, tra l’altro, che tale strumento, a differenza dei meccanismi introdotti in risposta alla crisi economica e dei debiti sovrani, non ha l’obiettivo di “sostituirsi” ai mercati al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà, bensì mira a rilanciare le economie nazionali mediante un piano di ripresa inserito, come visto, nel quadro di vari programmi dell’Unione. In tale prospettiva, lo strumento in questione si pone al di fuori del campo di applicazione dell’art. 125 TFUE, il che dovrebbe consentire, in linea di principio, di superare l’interpretazione stringente della condizionalità fatta propria dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* (in proposito, v. *supra* i parr. 3 e 6 del capitolo IV).

¹⁸⁷ V. *supra* il par. 1 di questo capitolo.

¹⁸⁸ In tal senso cfr., ad esempio, U. NEERGAARD, S. DE VRIES, “*Whatever is necessary... will be done*” – *Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis*, cit., spec. p. 15; G.

non sia (ancora?) possibile, allo stato attuale, ravvisare un vero “cambio di paradigma” con riguardo all’operatività della solidarietà nel quadro della *governance* economica europea, è innegabile che tale principio ispiri, più o meno direttamente, buona parte delle innovative misure adottate in risposta alla pandemia.

Se è vero che la limitatezza delle competenze dell’Unione nell’ambito della politica economica rappresenta, probabilmente, il maggiore ostacolo ad un’affermazione compiuta ed effettiva del principio di solidarietà nel settore in esame¹⁸⁹, è altresì vero che i recenti sviluppi appaiono di portata tale da rimettere in discussione la stessa configurazione della “politica economica dell’Unione” come mero coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, risultante dalle pertinenti norme dei trattati (in particolare, dagli artt. 2, par. 3, e 5, par. 1, TFUE). Tali sviluppi, pur dovuti ad una circostanza eccezionale e teoricamente limitati nel tempo, difficilmente potranno non avere ripercussioni più ampie sul processo di integrazione europea nel suo complesso. Ciò comporta, peraltro, una serie di problemi e chiama, ad esempio, al rafforzamento del principio democratico, nel quadro delle misure introdotte, nonché, più in generale, della *governance* economica europea. Invero, l’incremento del bilancio

MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L’Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., *passim*; C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell’Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19*, cit., spec. p. 37, i quali ritengono che l’attuale crisi pandemica fornisca l’occasione di consegnare ai posteri «un’Unione che, avvalendosi dei contenuti strumenti a sua disposizione, è stata capace di reagire prontamente alla crisi sanitaria, approntando misure efficaci di ripresa economica e che ha dato prova di una straordinaria solidarietà tra Stati membri (che renderebbero fiero – a 70 anni dalla sua celeberrima dichiarazione – il ministro degli esteri francese Robert Schuman)», idonea ad ulteriormente rafforzare il processo di integrazione europea.

¹⁸⁹ Sul punto, da ultimo, F. MUNARI, *Crisi dell’euro o crisi dell’Unione economica?*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell’Europa. Spunti di razionalizzazione*, cit., p. 119 ss., spec. p. 124 ss., che osserva (a p. 125): «il principio delle competenze attribuite, [...] cruciale per la UEM, si è notevolmente imposto rispetto ad altri principi e valori, pur altrettanto importanti, come quelli della solidarietà e della coesione, a tacere della leale cooperazione», rilevando come la responsabilità di tale assetto gravi sugli Stati membri, non certo sull’Unione. In generale, con riguardo alle competenze dell’UE in materia di politica economica, v. *supra* il par. 2 del capitolo III.

dell'Unione e la previsione di nuove risorse proprie, anche attraverso l'introduzione di forme di imposizione fiscale a livello dell'Unione, comporterà un salto in avanti che dovrebbe essere accompagnato da adeguate garanzie sul piano della rappresentatività democratica.

Anche in considerazione dei predetti aspetti problematici, non può nascondersi il rischio che l'evoluzione in corso dia luogo a tensioni nei rapporti tra gli Stati membri e l'Unione, generando, in particolare, reazioni da parte degli organi rappresentativi nazionali¹⁹⁰ e delle corti supreme o costituzionali. Sotto quest'ultimo profilo, non appare particolarmente incoraggiante la nota pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* del 5 maggio 2020¹⁹¹, che, pur riguardando il c.d. PSPP¹⁹² e, dunque, un pro-

¹⁹⁰ Si veda, ad esempio, la citata presa di posizione contraria a *Next Generation EU* adottata da una commissione del Parlamento finlandese, riportata da P. LEINO-SANDBERG, *Who is ultra vires now? The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU*, cit. (su cui v. *supra* il par. 5 di questo capitolo).

¹⁹¹ Sentenza del 5 maggio 2020 del Secondo Senato del *Bundesverfassungsgericht*, disponibile, nella traduzione inglese, all'indirizzo internet: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html. Tra i numerosissimi commenti, senza alcuna pretesa di completezza, cfr. M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court in Verfassungsblog*, 6 maggio 2020; J. ZILLER, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in *Eurojus*, 7 maggio 2020; S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2020; F. MARTUCCI, *La BCE et la Cour constitutionnelle allemande: souligner les paradoxes de l'arrêt du 5 mai de la Cour constitutionnelle allemande*, in *leclubdejuristes.com*, 11 maggio 2020; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio europeo*, 11 maggio 2020; B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi*, 13 maggio 2020; O. CHESSA, *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *DPCE Online*, 13 maggio 2020; G. ROSSOLILLO, *Il monito della corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, in *SIDIBlog*, 19 maggio 2020; M. SIRAGUSA, C. RIZZA, *L'“insostenibile leggerezza” del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Eurojus*, 26 maggio 2020; A. VITERBO, *The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank*, in *European Papers*, 2020, p. 671 ss.; T. TRIDI-

gramma della BCE diverso da quello predisposto nel quadro delle risposte al Covid-19, è espressione di un approccio fortemente critico nei confronti della stessa BCE, oltre che della Corte di giustizia. Invero, con tale sentenza, il Tribunale costituzionale tedesco ha ravvisato, come noto, un atto *ultra vires* da parte della BCE (nonché della Corte di giustizia, ritenuta responsabile di una non corretta applicazione del principio di proporzionalità nella sentenza *Weiss*¹⁹³), a meno che tale istituzione fornisca, entro tre mesi dalla pronuncia del *BVerfG*, adeguate motivazioni in punto di proporzionalità delle misure in questione¹⁹⁴.

La sentenza getta un'ombra sui rapporti tra l'ordinamento tedesco e l'ordinamento dell'Unione, costituendo un precedente che potrebbe essere ripreso da altre corti costituzionali o supreme. Vi è, peraltro, chi ne ha suggerito una lettura "positiva": in particolare, se la netta presa di posizione del *BVerfG* fungesse da stimolo per un incremento delle competenze dell'Unione in materia economica e finanche fiscale¹⁹⁵, eventualmente rafforzando altresì il ruolo del Parlamento europeo, ad esempio con riguardo alle procedure decisionali relative alle risorse proprie dell'Unione¹⁹⁶, allora l'impatto della sentenza sul processo di integrazione sarebbe ben più positivo di quello ravvisabile a prima lettura¹⁹⁷. Una siffatta evoluzione richie-

MAS, *From barking to biting: Reflections on the Bundesverfassungsgericht judgment of 5 may 2020*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, cit., p. 143 ss.; nonché i vari contributi pubblicati nella *Special Section: 'The German Federal Constitutional Court's PSPP Judgment'* del fascicolo 5 del *German Law Journal*, 2020, p. 944 ss.

¹⁹² *Public Sector Purchase Programme*, avviato dalla Banca centrale europea nel 2015 sotto la presidenza di Mario Draghi.

¹⁹³ Corte giust., 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss e a.*, ECLI:EU:C:2018:1000.

¹⁹⁴ In merito agli sviluppi successivi alla sentenza del *BVerfG*, cfr., *ex multis*, R. VENERUSO, *Karlsruhe e BCE tre mesi dopo: tanto tuonò che non piovve?*, 17 agosto 2020, disponibile online.

¹⁹⁵ Cfr., ad esempio, S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, cit.; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, cit., spec. p. 21 s.

¹⁹⁶ Cfr. G. ROSSOLILLO, *Il monito della corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, cit.

¹⁹⁷ In tal senso cfr. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura del-*

derebbe, evidentemente, una revisione dei trattati, non certo semplice nella fase attuale, benché le riflessioni che saranno sviluppate in seno alla Conferenza sul futuro dell'Europa¹⁹⁸, come è stato osservato¹⁹⁹, potrebbero forse aprire nuove prospettive in proposito. Un invito in tal senso è stato formulato, tra l'altro, dal Parlamento europeo, il quale, in una risoluzione approvata il 18 giugno 2020²⁰⁰, ha affermato che la crisi pandemica ha reso ancor più evidente la necessità di riformare l'Unione, auspicando che il processo della Conferenza tenga conto «degli strumenti di ripresa esistenti dell'UE e della solidarietà già stabilita»²⁰¹ ed esprimendo l'intenzione di avviare la Conferenza quanto prima nell'autunno 2020²⁰².

Non resta che attendere gli sviluppi dei prossimi mesi, che consentiranno, con ogni probabilità, di valutare in modo più approfondito l'evoluzione dell'Unione europea e della *governance* economica europea a seguito della crisi pandemica, nonché il ruolo svolto, in tale contesto, dal principio di solidarietà interstatale.

l'Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19, cit., spec. p. 34.

¹⁹⁸ Tale iniziativa, come noto, fa parte delle priorità del programma della Presidente della Commissione von der Leyen ed il suo avvio era previsto per il 9 maggio 2020 (settantesimo anniversario della Dichiarazione Schuman); tuttavia, in ragione dell'emergenza da Covid-19, la Conferenza è stata rinviata. Tra i primi commenti cfr. M. POSTIGLIONE, *The Conference on the Future of Europe: Reforming the European Union?*, in DCU Brexit Institute, 15 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <http://dcubrexitinstitute.eu/2020/04/the-conference-on-the-future-of-europe-reforming-the-european-union/>; B. NASCIMBENE, *L'iniziativa per una conferenza sul futuro dell'Unione europea. Dalla "paura" all'"ambizione"*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, cit., p. 97 ss.

¹⁹⁹ Per una riflessione sul punto cfr. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19*, spec. p. 35, i quali sottolineano che, sebbene il mandato originario della Conferenza sul futuro dell'Europa non avesse quale obiettivo primario la revisione dei trattati, non si può escludere che tale mandato venga esteso dagli Stati membri nel momento in cui l'iniziativa sarà avviata.

²⁰⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 giugno 2020 sulla posizione del Parlamento europeo in merito alla conferenza sul futuro dell'Europa (2020/2657(RSP)).

²⁰¹ *Ivi*, punto 2.

²⁰² *Ivi*, punto 8.

CONCLUSIONI

Nelle prime pagine del presente lavoro, si è rilevato come il concetto di solidarietà sia contrassegnato, anche per ragioni storiche, da una pluralità di significati, nonché da una notevole ambiguità di fondo. Ciò si ripercuote sulla delimitazione dei confini di tale concetto nell'ordinamento dell'Unione europea, nell'ambito del quale la solidarietà ha acquisito, all'esito di un lungo percorso, lo *status* di principio fondamentale, ma anche di valore e di obiettivo dell'Unione.

Si è scelto, quindi, di circoscrivere l'indagine – pur nella difficoltà, almeno in alcuni casi, di distinguere con precisione le varie dimensioni del principio – alla solidarietà tra Stati membri (comprensiva della solidarietà tra Unione e Stati membri), della quale è stata proposta una definizione che, per un verso, riflette uno dei significati più rilevanti del principio di solidarietà in generale e, per altro verso, risulta strettamente connessa alla natura stessa dell'ordinamento dell'Unione. Tale definizione identifica la solidarietà interstatale, in sostanza, con la prevalenza dell'interesse comune degli Stati membri, e dunque dell'interesse generale dell'Unione, rispetto agli interessi dei singoli Stati.

Se il principio in questione trova espressione, con intensità variabile e secondo diverse modalità operative, in tutti i settori del diritto dell'Unione, l'assetto normativo dell'UEM, come delineato dalle norme del diritto primario, presenta caratteristiche tali da indurre a dubitare che un ruolo significativo possa essere svolto, in tale contesto, dalla solidarietà tra Stati membri. In realtà, come si è visto nel capitolo III, essa non soltanto può essere ritenuta uno degli elementi posti alla base della scelta di adottare una moneta unica, ma soprattutto permea talune disposizioni del titolo del trattato relativo alla politica economica e monetaria, che costituiscono una sorta di contraltare della clausola di non salvataggio di cui all'art. 125 TFUE (nonché degli altri divieti imposti dagli artt. 123 e 124 TFUE).

La c.d. *no bail-out clause*, in particolare, è stata al centro del dibattito concernente gli interventi di assistenza finanziaria agli Stati membri posti in essere a seguito dello scoppio della crisi, sui quali ci si è soffermati nel capitolo IV. Ad una lettura rigorosa, ed estensiva, dell'art. 125 TFUE, si è contrapposta un'interpretazione maggiormente attenta alla lettera, al contesto e agli obiettivi della norma, in molti casi sulla scorta, tra l'altro, del principio di solidarietà.

Nella causa *Pringle*, che ha sancito un vero e proprio cambio di paradigma nella costituzione economica dell'Unione europea, tale principio è stato menzionato quale "principio strutturale portante dei trattati" dall'avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione, mentre la Corte di giustizia, come si è visto, non si è pronunciata sul punto, limitandosi ad interpretare altri principi e disposizioni che erano stati espressamente evocati dal giudice del rinvio.

Ciò pare costituire, in un certo senso, una rappresentazione emblematica dello *status* del principio di solidarietà, in specie tra Stati membri, nel contesto delle risposte alla crisi economica e dei debiti sovrani: l'affermazione della centralità del principio in linea generale – non unanimemente condivisa, ma vieppiù diffusa – si è scontrata, frequentemente, con la difficoltà di ravvisare, in concreto, una sua compiuta ed effettiva attuazione.

Del resto, l'istituzione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria quale il MES, pur rimettendo in discussione i principi ispiratori dell'UEM, è stata fondata, ben più che sul principio di solidarietà tra Stati membri, sull'obiettivo della stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso. Né può tacersi il ruolo preminente attribuito alla condizionalità, al fine di ristabilire il principio dell'autonomia e della responsabilità di ciascuno Stato membro nella gestione delle finanze pubbliche, con effetti spesso pregiudizievoli per il principio di solidarietà, sia interstatale, sia – soprattutto – sociale. A ciò si aggiunge il fatto che, come noto, la stessa idea di solidarietà è oggetto di interpretazioni diverse nei vari Stati membri. Semplificando, essa è infatti concepita, da un lato, come un elemento fondante della stabilità e del rispetto della disciplina iscritta nelle regole comuni; dall'altro lato, quale presidio della possibilità (o necessità) di garantire forme di sostegno agli Stati membri in difficoltà.

Alle prime risposte alla crisi economico-finanziaria ha fatto seguito, come si è visto nel capitolo V, l'avvio di un tormentato percorso di ri-

forma finalizzato al “completamento” dell’UEM, il cui risultato principale è rappresentato dall’istituzione dell’Unione bancaria. In tali contesti, il ruolo del principio di solidarietà pare, ad oggi, complessivamente piuttosto limitato. Invero, nel quadro dell’Unione bancaria, pur ravvisandosi una forma di solidarietà di carattere istituzionale, derivante dall’accentramento di rilevanti funzioni in materia di vigilanza e di risoluzione, la realizzazione di un sistema di garanzia dei depositi e di un fondo di risoluzione che siano realmente comuni e solidali, sotto il profilo della (anche solo eventuale) condivisione di risorse, è ancora in divenire. Quanto alle riforme dell’UEM, nonostante i ripetuti tentativi di avanzare proposte, da parte (soprattutto) della Commissione europea, le ambizioni iniziali sono state in gran parte ridimensionate, almeno per il momento, a vantaggio di soluzioni poco incisive, peraltro ancora in fase di concretizzazione.

All’inizio del 2020, mentre l’Europa si avviava faticosamente ad archiviare gli strascichi della crisi economico-finanziaria, è sopraggiunta una nuova ed imprevista crisi, dovuta alla diffusione del Covid-19, le cui pesanti conseguenze sul piano non solo sanitario, ma anche economico, hanno posto l’Unione e gli Stati membri dinanzi a nuove sfide. A seguito di qualche incertezza iniziale, istituzioni e Stati membri hanno dato una risposta decisa ed articolata, mediante l’adozione di numerose iniziative di notevole portata a livello economico, alcune delle quali sono state esaminate nel capitolo VI.

La solidarietà, come si è visto, è stata posta al centro del dibattito sul contrasto alla crisi pandemica, ispirando e guidando, quantomeno in una certa misura, l’azione delle istituzioni e degli Stati membri, che hanno apprestato nuovi strumenti, anche sulla scorta di interpretazioni evolutive, e talvolta creative, del quadro normativo vigente. Nel complesso, le misure adottate sino ad ora sembrano valorizzare, sotto vari profili, il principio di solidarietà interstatale, assicurando, almeno in parte, il superamento dei particolarismi nazionali (pur emersi con forza, e a più riprese, nel contesto dei negoziati relativi alle risposte alla pandemia) a vantaggio di soluzioni ispirate al perseguimento dell’interesse generale. Certo, la strategia di risposta al Covid-19 si inserisce in una logica emergenziale e le innovazioni introdotte hanno carattere eccezionale e limitato sotto il profilo temporale; tuttavia, la portata delle deroghe introdotte

produrrà effetti suscettibili di ripercuotersi, probabilmente, anche al di là dell'attuale fase di emergenza.

Alla luce dell'indagine che precede, può affermarsi che la complessa traiettoria compiuta dalla solidarietà interstatale nell'ambito della *governance* economica europea, se da un lato lascia intravedere una progressiva valorizzazione del principio, in corrispondenza con il superamento di alcuni "dogmi" che caratterizzavano la struttura originaria dell'UEM, dall'altro lato pare confermare la ricostruzione e la sistematizzazione della solidarietà tra Stati membri cui si è pervenuti nei capitoli I e II. Si è osservato, in particolare, che, sebbene il principio di solidarietà interstatale sia uno dei principi di portata "costituzionale" che informano l'intero ordinamento dell'Unione, la sua applicazione in concreto risulta, allo stato attuale, difficilmente inquadrabile. A porre problemi è, soprattutto, l'esatta individuazione del valore giuridico del principio, e più precisamente della sua capacità di dare origine, autonomamente o in combinato disposto con specifiche previsioni del diritto dell'Unione, a veri e propri obblighi in capo agli Stati membri. Ciò vale soprattutto al di fuori dei contesti in relazione ai quali la solidarietà è espressamente menzionata dalle disposizioni dei trattati, ovvero negli ambiti – quale, ad esempio, la *governance* economica europea – in cui tale principio deve essere oggetto di bilanciamento con altri principi fondamentali, ad esso più o meno contrapposti: nel settore in esame, ad esempio, l'obiettivo di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme, il principio della responsabilità di ciascuno Stato membro in materia di bilancio, la necessità di scongiurare fenomeni di *moral hazard*, e così via.

In questo quadro, se, per un verso, ai fini dell'affermazione concreta del principio di solidarietà interstatale non può che spettare alle istituzioni politiche dell'Unione il compito di svolgere un ruolo trainante, cui deve corrispondere un atteggiamento degli Stati membri che tenga conto dei vincoli e dei valori sottesi all'appartenenza al progetto comune, per altro verso il corretto inquadramento del principio e dei suoi effetti con riguardo ai rapporti tra Stati membri (nonché tra Unione e Stati membri) non può prescindere dall'attività ermeneutica della Corte di giustizia dell'Unione europea, la cui giurisprudenza, non a caso, in passato è stata determinante per la consacrazione del principio in questione.

A quest'ultimo riguardo, a fronte della tendenziale prudenza mostrata

dalla Corte di giustizia negli ultimi anni con riferimento ad un principio ricco di implicazioni politiche quale è la solidarietà interstatale¹ – nonostante la moltiplicazione dei riferimenti contenuti nei trattati istitutivi, in specie a seguito della riforma di Lisbona – si segnala, come visto, una recente pronuncia del Tribunale², nella quale il principio in esame, espressamente qualificato come principio generale, è stato ritenuto suscettibile di dare origine a specifici diritti ed obblighi in capo tanto agli Stati membri, quanto all’Unione. Soprattutto laddove tale pronuncia fosse confermata dalla Corte, dinanzi alla quale è attualmente pendente il giudizio di impugnazione³, il principio di solidarietà tra Stati membri (e tra Unione e Stati membri) potrebbe verosimilmente trovare nuove forme di attuazione e di valorizzazione nel sistema dell’Unione e, dunque, anche nell’ambito della *governance* economica europea. È da notare, in proposito, che le resistenze non mancano, come si evince – pur nella specificità della materia energetica e tenuto conto del contesto rappresentato dal giudizio di impugnazione di una pronuncia sfavorevole – dal ricorso proposto dalla Repubblica federale di Germania⁴ avverso la citata sentenza del Tribunale, nel quale si sostiene, tra l’altro, che la solidarietà costituirebbe non

¹ Oltre alla citata sentenza *Pringle* (su cui v. *supra* il par. 3 del capitolo IV), cfr., ad esempio, pur con le relative peculiarità, le pronunce della Corte di giustizia relative al meccanismo di ricollocamento dei migranti (su cui v. *supra* il par. 2.2 del capitolo II) e le sentenze del Tribunale e della Corte di giustizia nel caso *Anagnostakis*, nell’ambito del quale è stato respinto il ricorso per annullamento proposto da un cittadino greco avverso la decisione con cui la Commissione europea aveva respinto la proposta di iniziativa dei cittadini europei intitolata “Un milione di firme per un’Europa della solidarietà”: sebbene tale iniziativa esorbitasse chiaramente dalle competenze dell’Unione, né il Tribunale né la Corte hanno colto l’occasione per fornire chiarimenti in merito al principio di solidarietà nell’ambito della *governance* economica europea (Tribunale dell’Unione europea, 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c. Commissione*, ECLI:EU:T:2015:739; Corte giust., 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione*, ECLI:EU:C:2017:663).

² Tribunale dell’Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, cit. In proposito, v. *supra* il par. 4 del capitolo II.

³ Causa C-848/19 P, pendente.

⁴ La sintesi del ricorso, proposto il 20 novembre 2019 dalla Repubblica federale di Germania, che era intervenuta a sostegno della Commissione europea nel giudizio di primo grado, è pubblicata in *GUUE*, C 27 del 27 gennaio 2020, p. 26.

già un criterio giuridico, bensì soltanto un concetto di carattere politico, dal quale, pertanto, non potrebbero discendere diritti e doveri concreti, né per l'Unione, né per gli Stati membri.

Nel contesto sopra delineato, gli sviluppi che interesseranno l'Unione europea e l'eurozona nei prossimi anni saranno, con ogni probabilità, decisivi per il futuro del processo di integrazione europea. Ove si scelga di intraprendere con determinazione la strada delle riforme e, per tale via, di "completare" l'Unione economica e monetaria, anche sulla scorta delle rilevanti evoluzioni verificatesi nel contesto delle risposte alla recente pandemia, un ruolo significativo potrà essere svolto dalla solidarietà tra Stati membri, che, nonostante il suo *status* di principio strutturale, di valore e di obiettivo dell'Unione europea, o forse proprio in virtù di tale *status*, sembra avere espresso, per il momento, soltanto una piccola parte delle sue potenzialità.

BIBLIOGRAFIA

Monografie, manuali, commentari ed opere collettanee

- AA.VV., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011.
- ABDEREMANE K., *La solidarité: Un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, These de doctorat en droit public présentée et soutenue publiquement le 24 septembre 2010.
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017.
- ADINOLFI G., VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013.
- ALBERTI J., *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018.
- ALLEN F., CARLETTI E., SIMONELLI S. (eds.), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, Philadelphia, 2012.
- ALLEN F., CARLETTI E., GULATI M., ZETTELMEYER J. (eds.), *European Financial Infrastructure in the Face of New Challenges*, San Domenico di Fiesole, 2019.
- AMALFITANO C., *General Principles of EU Law and the Protection of Fundamental Rights*, Cheltenham, 2018.
- AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020.
- AMTENBRINK F., HERRMANN C. (eds.), *EU Law of Economic & Monetary Union*, Oxford, 2020.
- ANAND R.P., *Sovereign Equality of States in International Law*, Hope India, 2008.
- ARNOLD A., *The General Principles in EEC Law and the Individual*, Leicester, 1990.
- BAGLIONI A., *The European Banking Union: A Critical Assessment*, London, 2016.
- BARBATO J.-C., MOUTON J.-D. (sous la direction de), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne? Réflexions à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruxelles, 2010.

- BARTOLONI M.E., CALIGIURI A., UBERTAZZI B. (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013.
- BASSANI G., *The legal framework applicable to the single supervisory mechanism: tapestry or patchwork?*, Alphen aan den Rijn, 2019.
- BAYERTZ K. (ed.), *Solidarity*, Dordrecht-Boston-London, 1999.
- BEGUIN J.-C., CHARLOT P., LAIDIÉ Y. (sous la direction de), *La solidarité en droit public*, Paris, 2005.
- BERNITZ U., NERGELIUS J., CARDNER C. (eds.), *General principles of EC law in a process of development*, Alphen aan den Rijn, 2008.
- BERRAMDANE A., ABDEREMANE K. (sous la direction de), *Union européenne, une Europe sociale et solidaire?*, Paris, 2015.
- BIEBER R., JACQUÉ J. P., WEILER J.H.H., *An ever closer union: a critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Luxembourg, 1985.
- BIONDI A., DAGILYTÉ E., KÜÇÜK E. (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018.
- BLAIS M.C., *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, 2007.
- BLANKE H.-J., MANGIAMELI S. (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013.
- BLANQUET M., *L'article 5 du traité C.E.E.: recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, 1994.
- BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3^a ed., Paris, 2007.
- BORGETTO M., *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, 1993.
- BOULOUIS J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5^a ed., Montchrestien, 1995.
- BOULOUIS J., CHEVALLIER R.-M., *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, 4^a ed., Paris, 1987.
- BOURICHE M., *Les instruments de solidarité en droit international public*, Paris, 2012.
- BOUTAYEB C. (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011.
- BRONITT S., BURNS F.R., KINLEY D., *Principles of European Community law: Commentary and materials*, North Ryde, 1995.
- BRUNNERMEIER M.K., JAMES H., LANDAU J.-P., *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton-Oxford, 2016.
- BRUZZO A., FIRrito F., *Le recenti proposte di riforma della UE. Una prima analisi critica*, Napoli, 2017.
- BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE A., PICOD F. (sous la direction de), *Traité*

- établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Partie I, Bruxelles, 2005.
- BUSH D., FERRARINI G., *European Banking Union*, Oxford, 2015.
- CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001.
- CAFARO S. (a cura di), *Il governo dell'economia in Europa*, Napoli, 2008.
- CAFARO S., *L'Unione economica e monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Napoli, 2017.
- CAMPIGLIO C., *Il principio di reciprocità nel diritto dei trattati*, Padova, 1995.
- CARLETTI C., *I diritti fondamentali e l'Unione europea tra Carta di Nizza e Trattato-Costituzione*, Milano, 2005.
- CAUDAL S. (sous la direction de), *Les principes en droit*, Paris, 2008.
- CHEMAIN R., *L'Union économique et monétaire. Aspects juridiques et institutionnels*, Paris, 1995.
- CISOTTA R., *L'Unione europea nel sistema delle relazioni economiche e monetarie globali*, Torino, 2018.
- CLERC O., KAUFFMANN P., *L'Union économique et monétaire européenne. Des origines aux crises contemporaines*, Paris, 2016.
- COICAUD J.-M., WHEELER N.J. (eds.), *National interest and international solidarity: Particular and universal ethics in international life*, Tokio-New York-Paris, 2008.
- COMAN R., FROMONT L., WEYEMBERGH A. (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019.
- COSTAMAGNA F., *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo*, Torino, 2011.
- CURTI GIALDINO C. (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012.
- DANIELE L. (a cura di), *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2016.
- DANIELE L., SIMONE P., CISOTTA R. (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, 2017.
- DE LHONEUX E., VASSILOPOULOS C.A., *The European Stability Mechanism before the Court of Justice of the European Union: comments on the Pringle case*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2014.
- DE WITTE F., *Justice in the EU: The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015.
- DECAUX E., *La reciprocité en droit international*, Paris, 1980.
- DEHOUSSE R. (ed.), *Europe after Maastricht: an ever closer Union?*, Munchen, 1994.

- DERO-BUGNY D., *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, Bruxelles, 2006.
- DONY M., *Droit de l'Union européenne*, 2^a ed., Bruxelles, 2008.
- DURKHEIM E., *The Division of Labour in Society*, New York, 1964.
- DYSON K., *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London-New York, 2004.
- DYSON K., *States, Debt, and Power. 'Saint' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford, 2014.
- FABBRINI F., *Economic governance in Europe: Comparative paradoxes and constitutional challenges*, Oxford, 2016.
- FABBRINI S., *Which European Union?*, Cambridge, 2015.
- FALLON M., *Droit matériel général de l'Union européenne*, 2^a ed., Bruxelles, 2002.
- GARCÍA AGUSTÍN Ó., BAK JØRGENSEN M., *Solidarity and the 'Refugee Crisis' in Europe*, Cham, 2019.
- GHISU S., *Breve introduzione alla storia critica delle idee*, Milano, 2012.
- GIEGERICH T., GSTREIN O.J., ZEITZMANN S. (eds.), *The EU between 'an ever closer Union' and inalienable policy domains of Member States*, Baden-Baden, 2014.
- GORTSOS C., *The single supervisory mechanism (SSM): legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*, Athens, 2015.
- GRIMMEL A., MY GIANG S. (eds.), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Cham, 2017.
- GRUNDMANN S., MICKLITZ H.W. (eds.), *The European Banking Union and Constitution Beacon for Advanced Integration or Death-Knell for Democracy?*, Oxford, 2019.
- GUILLARD C., *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2006.
- HAMONIAUX T., *L'intérêt général et le juge communautaire*, Paris, 2001.
- HECQUARD-THÉRON M. (sous la direction de), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, Toulouse, 2009.
- HINAREJOS A., *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, 2015.
- HINOJOSA-MARTINEZ L., BENEYTO J.M. (eds.), *European Banking Union: The New Regime*, Alphen aan den Rijn, 2015.
- HOUBEN R., VANDENBRUWAENE W. (eds.), *The Single Resolution Mechanism*, Cambridge, 2017.

- JACQUÉ J.P., *Droit institutionnel de l'Unione européenne*, 8^e ed., Paris, 2015.
- KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014.
- KOOIJMANS P.H., *The Doctrine of Legal Equality of States: an Inquiry into the Foundations of International Law*, Sythoff, 1964.
- LASTRA R.M., *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006.
- LÉGER PH. (sous la direction de), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Genève-Munich-Paris-Bruxelles, 2000.
- LEVADE A., PICOD F. (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Tome 1*, Bruxelles, 2005.
- LIONELLO L., *The Pursuit of Stability of the Euro Area as a Whole. The Reform of the European Economic Union and Perspectives of Fiscal Integration*, Cham, 2020.
- LO SCHIAVO G., *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, Alphen aan den Rijn, 2017.
- LO SCHIAVO G. (ed.), *The European Banking Union and the role of law*, Cheltenham, 2019.
- LOUIS J.-V., *L'Union européenne et sa monnaie*, Commentaire J. Mégret, 3^a ed., Bruxelles, 2009.
- MARIMON R., COOLEY T. (eds.), *The EMU after the Euro Crisis: Lessons and Possibilities*, London, 2018.
- MARTUCCI F., *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, 2015.
- MBONGO P., VAUCHEZ A. (sous la direction de), *Dans la fabrique du droit européen. Scènes, acteurs et publics de la Cour de justice des Communautés européennes*, Bruxelles, 2009.
- MOLINIER J. (sous la direction de), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Paris, 2005.
- MONNET J., *Mémoires*, Paris, 1976.
- MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.
- NIETZSCHE F.W., *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift*, 1^a ed., Leipzig, 1887.
- PACE L.F., *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018.

- PAPADOPOULOU R.E., *Principes généraux du droit et droit communautaire: origines et concrétisation*, Bruxelles-Atene, 1996.
- PAPARELLA E., *Il Fondo monetario internazionale nell'eurozona: la stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Napoli, 2018.
- PAUGAM S. (sous la direction de), *Repenser la solidarité: l'apport des sciences sociales*, Paris, 2007.
- PERONI G., *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012.
- PESCATORE P., *Le droit de l'intégration: l'émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Leiden, 1972.
- PINGEL I. (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE*, Basel-Paris-Bruxelles, 2010.
- PIRIS J.-C., *The Lisbon Treaty: A legal and political analysis*, Cambridge-New York, 2010.
- PIRIS J.-C., *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, 2012.
- POCAR F., BARUFFI M.C. (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Padova, 2014.
- POLIMENI S., *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, Napoli, 2018.
- PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo: la cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008.
- PORCHIA O. (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015.
- POTVIN-SOLIS L. (sous la direction de), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018.
- PRIOLLAUD F.-X., SIRITZKY D., *Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, Paris, 2008.
- QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario CEE*, Milano, 1965.
- RANDALL HENNING C., *Tangled Governance. International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*, Oxford, 2013.
- RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2010.
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.
- ROSS M., BORGMANN PREBIL Y., *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2011.

- ROSSI L.S., *Le convenzioni tra Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000.
- RUCCIA N., *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, Bari, 2018.
- SCELLE G., *Précis de droit des gens – Principes et systématique*, 2 voll., Paris, 1932 e 1934.
- SCIARRA S., *Solidarity and Conflict: European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018.
- SILVEIRA A., CANOTILHO M., MADEIRA FROUFE P. (eds.), *Citizenship and Solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the Crisis, the State of the Art*, Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Wien, 2013.
- SIMON D., *Le système juridique communautaire*, Paris, 2001.
- SMITS R., *The European Central Bank. Institutional Aspects*, The Hague-London-Boston, 1997.
- STJERNØ S., *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge, 2005.
- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, 8ª ed., Torino, 2019.
- SUPIOT A. (sous la direction de), *Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, 2015.
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012.
- TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014.
- TOSATO G.L., BASSO R., *L'Unione economica e monetaria. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, 2ª ed., Torino, 2007.
- TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, 3rd ed., Oxford, 2015.
- TUORI K., TUORI K., *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014.
- VAN WAHEYENBERGE A., *Nouveaux instruments juridiques de l'Union européenne: évolution de la méthode communautaire*, Bruxelles, 2015.
- VILLALPANDO S., *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, Paris, 2005.
- WESSEL R.A., *The European Union's Foreign and Security Policy*, The Hague, 1999.
- WOLFRUM R., KOJIMA C. (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010.

Articoli, contributi in opere collettanee e paper

- ABDEREMANE K., *L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union: les principes de loyauté et de solidarité*, in L. POTVIN-SOLIS (sous la direction de), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 205 ss.
- ADAM R., *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in M.E. BAR-TOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013, p. 5 ss.
- ADAM S., MENA PARRAS F.J., *The European Stability Mechanism through the Legal Meanderings of the Union's Constitutionalism: Comment on Pringle*, in *European Law Review*, 2013, p. 848 ss.
- ADAMSKI D., *National power games and structural failures in the European macroeconomic governance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1319 ss.
- ADINOLFI A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza negli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 521 ss.
- ADINOLFI A., *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *I post di AISDUE*, I, 2019, p. 197 ss.
- ADINOLFI G., *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, cit., p. 4 ss.
- AHNER N., GLACHANT J.-M., *The Building of Energy Solidarity in the EU*, in J.-M. GLACHANT, M. HAFNER, J. DE JONG, N. AHNER, S. TAGLIAPIETRA, *A New Architecture for EU Gas Security of Supply*, Bruxelles, 2012, p. 123 ss.
- ALBERTI J., *Adottato il Meccanismo di risoluzione unico, "secondo pilastro" dell'Unione bancaria: prime considerazioni*, in *Eurojus*, 29 luglio 2014.
- ALBERTI J., *La Relazione dei cinque Presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa*, in *Eurojus*, 5 luglio 2015.
- ALLEMAND F., *La faisabilité juridique des projets d'euro-obligations*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 553 ss.
- ALLEMAND F., *La dette en partage. Quelques réflexions juridiques sur le traitement de la dette publique en droit de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 235 ss.
- ALLEMAND F., *The ECB, the SSM and Differentiated Integration: The Legal Triangle of Incompatibility?*, in *ECB Legal Conference 2015. From Monetary Union to Banking Union, on the way to Capital Markets Union. New opportunities for European integration*, Frankfurt am Main, 2015, p. 305 ss.
- ALLEMAND F., *La proposition franco-allemande d'un instrument budgétaire pour la zone euro: le "millefeuille" continue*, in *Revue de l'euro, Actualités*, 22 feb-

- braio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/la-proposition-franco-allemande-dun-instrument-budgetaire>.
- ALLEMAND F., MARTUCCI F., *La nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 17 ss. e p. 409 ss.
- ALLEMAND F., MARTUCCI F., *The democratic legitimacy of european economic governance. Change in the role of Parliament*, in *Revue de l'OFCE / Debates and policies*, 2014, p. 111 ss.
- AMALFITANO A., *Il diritto non scritto nell'accertamento dei diritti fondamentali dopo la riforma di Lisbona*, in P. PALCHETTI (a cura di), *L'incidenza del diritto non scritto sul diritto internazionale ed europeo*, XX Convegno della Società italiana di diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea (Macerata 5-6 giugno 2015), Napoli, 2016, p. 373 ss.
- AMALFITANO C., CONDINANZI M., *Chi ha (ancora) paura dell'Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, p. 1 ss.
- ANDENAS M., CHIU I.H.-Y., *Financial stability and legal integration in financial regulation*, in *European Law Review*, 2013, p. 335 ss.
- ANDOURA S., *Energy Solidarity in Europe: From Independence to Interdependence*, Notre Europe Studies and Reports, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.notre-europe.eu/media/energysolidarity-andoura-ne-ijd-july13.pdf?pdf=ok>.
- ANNUNZIATA F., *New exercises in sovereignty: the Single Supervisory Mechanism as a laboratory of Union law*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 317 ss.
- ANRÒ I., *Le procedure decisionali d'urgenza dell'Unione europea in tempi di crisi*, in *Eurojus*, 13 giugno 2017.
- ANTOINE C., VIGNERON PH., *L'Allemagne à l'épreuve de la crise de la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 690 ss.
- ARMSTRONG K., *Differentiated Economic Governance and the Reshaping of Dominion Law*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 72 ss.
- ATHANASSIOU P., *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the sovereign Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is Not)*, in *European Law Review*, 2011, p. 558 ss.
- ATHANASSIOU PH., *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections*, ECB Legal Working Paper Series, n. 10, December 2009, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>.

- ATIK J., *From 'No Bailout' to the European Stability Mechanism*, in *Fordham International Law Journal*, 2016, p. 1201 ss.
- AZOULAI L., *Article I-3*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Partie I, Bruxelles, 2005, p. 60 ss.
- AZOULAI L., *Appartenir à l'Union. Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre États membres*, in *Europe(s), Droit(s) européen(s). Une passion d'universitaire. Liber amicorum l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, 2014, p. 23 ss.
- AZZARITI G., *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, p. 61 ss.
- BAQUERO CRUZ J., *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralistic Movement*, in *European Law Journal*, 2008, p. 389 ss.
- BARAGGIA A., *Conditionality measures within the euro area crisis: A challenge to the democratic principle?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, p. 268 ss.
- BARATTA R., *Commento all'art. 5 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 391 ss.
- BARATTA R., *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 519 ss.
- BARATTA R., *Legal issues of the "Fiscal Compact": Searching for a mature democratic governance of the Euro*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 647 ss.
- BARATTA R., *The Role of the ECJ Beyond EU Law*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, 2017, p. 353 ss.
- BARATTA R., *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *SIDIBlog*, 9 aprile 2020.
- BARBERA A., *L'Unione fra metodo comunitario e metodo intergovernativo*, in *Verso la Costituzione europea*, Atti dell'Incontro di studio tenutosi a Urbino il 17 giugno 2002, Milano, 2003, p. 129 ss.
- BARDUTZKY S., *Constitutional courts, preliminary rulings and the "new form of law": The adjudication of the European stability mechanism*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1771 ss.
- BARDUTZKY S., FAHEY E., *Who Got to Adjudicate the EU's Financial Crisis and Why? Judicial Review of the Legal Instruments of the Eurozone*, in M. ADAMS,

- F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 341 ss.
- BARIATTI S., *Commento all'art. 352 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 2551 ss.
- BARNARD C., *EU Citizenship and the Principle of Solidarity*, in M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2005, p. 157 ss.
- BARONCELLI S., *L'Unione bancaria europea e il meccanismo di risoluzione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 447 ss.
- BARTEL S., *The Legislative Architecture of EU External Assistance and Development Cooperation*, in *Europarecht*, 2008, 2, p. 9 ss.
- BARTOLINI E., *La nuova dimensione della sovranità dei Parlamenti nazionali in materia finanziaria e di bilancio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 135 ss.
- BARTOLONI M.E., CANNIZZARO E., *Commento all'art. 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 222 ss.
- BARTOLONI M.E., *Commento all'art. 32 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 272 ss.
- BARTOLUCCI L., *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 8 aprile 2020.
- BASILIEU-GAINCHE M.-L., *La politique européenne d'immigration et d'asile en question: la valeur de la solidarité soumise à l'argument de réalité*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 245 ss.
- BASSAN F., *Criteria for Determining the Legality of the ECB's Unconventional Measures*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, 2017, p. 235 ss.
- BAST J., *Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law*, in *European Public Law*, 2016, p. 289 ss.
- BASTIANON S., *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus*, 8 maggio 2020.
- BEAUCILLON C., *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, in *European Papers – European Forum*, 25 aprile 2020.
- BECK G., *The Legal Reasoning of the Court of Justice and the Euro Crisis - The Flexibility of the Court's Cumulative Approach and the Pringle Case*, in *Maas-tricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 635 ss.
- BECK G., *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning*

- during the Euro Crisis: *The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, in *European Public Law*, 2014, p. 539 ss.
- BEGG I., *Lisbon as economic governance: Fusion by diffusion?*, in U. DIEDRICH, A. FABER, F. TEKIN, G. UMBACH (eds.), *Europe Reloaded*, Baden-Baden, 2011, p. 331 ss.
- BEKKER S., *European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester*, OSE Research Paper, 19, 2015, disponibile all'indirizzo internet: http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Bekker_2015_OseResearchPaper19.pdf.
- BELLAMY R., *An ever closer union among the peoples of Europe: republican intergovernmentalism and democratic representation within the EU*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 499 ss.
- BÉNASSY-QUÉRÉ A., RAGOT X., WOLFF G.B., *Which Fiscal Union for the Euro area?*, Bruegel Policy Contribution Issue 5, 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://bruegel.org/2016/02/which-fiscal-union-for-the-euro-area/>.
- BERGSEN P., *The Frugal Four exhibit a British attitude to European integration*, in *LSE Brexit Blog*, 23 giugno 2020.
- BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 53 ss.
- BEUKERS T., *Flexibilisation of the Euro Area: Challenges and Opportunities*, 2014, disponibile all'indirizzo internet: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29697/MWP_2014_01.pdf;sequence=1.
- BEUKERS T., *Legal writing(s) on the Eurozone crisis*, EUI Working Paper LAW 2015/11, 2015.
- BEUKERS T., *The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration*, 2013, disponibile all'indirizzo internet: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29057/MWP_2013_36_Beukers.pdf;sequence=1&isAllisAl=y.
- BICKERTON C.J., HODSON D., PUETTER U., *Something new: a rejoinder to Frank Schimmelfennig on the new intergovernmentalism*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 731 ss.
- BICKERTON C.J., HODSON D., PUETTER U., *The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 703 ss.
- BIEBER R., *Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union*, in CH. CALLIESS (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität: Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, Tübingen, 2013, p. 67 ss.
- BIEBER R., *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Un-*

- ion, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014, p. 86 ss.
- BIEBER R., MAIANI F., *Sans solidarité point d'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 295 ss.
- BIERMÉ M., *Réponse au terrorisme: clause de solidarité ou clause de défense mutuelle?*, actualité juridique du Centre d'études juridiques européennes de l'Université de Genève, 26 novembre 2015, disponible all'indirizzo internet: <http://www.ceje.ch/fr/actualites/politique-etrangere-et-de-securite-commune/2015/12/reponse-au-terrorisme-clause-de-solidarite-ou-clause-de-defense-mutuelle/>.
- BILANCIA P., *La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, p. 12 ss.
- BINI SMAGHI L., *Corona bonds – great idea but complicated in reality*, in *VoxEU*, 28 marzo 2020, disponibile online.
- BITSCH M.-T., *Robert Schuman et la déclaration du 9 mai 1950*, in *Les pères de l'Europe, 50 ans après*, Bruxelles, 2001, p. 55 ss.
- BLANKE H.-J., *Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013, p. 185 ss.
- BLANQUET M., *Article I-5*, in R. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Partie I, Bruxelles, 2005, p. 96 ss.
- BLANQUET M., *L'Union européenne est-elle une Communauté? Est-elle une communauté?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 507 ss.
- BLANQUET M., *La crise du principe d'intégration: que reste-t-il du processus créant une Union sans cesse plus étroite?*, in H. GAUDIN (sous la direction de), *Crise de l'Union européenne. Quel régime de crise pour l'Union européenne?*, Paris, 2018, p. 31 ss.
- BLIZKOVSKY P., *Economic governance and solidarity: A complex relationship*, in *Studia Diplomatica*, 2011, 4, p. 69 ss.
- BLOCKMANS S., *L'Union fait la force: making the most of the solidarity clause (Article 222 TFEU)*, in I. GOVAERE, S. POLI (eds.), *EU management of global emergencies*, Leiden, 2014, p. 111 ss.
- BLUMANN C., *Objectifs et principes en droit communautaire*, in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2005, p. 39 ss.
- BLUMANN C., *UEM. Renouveau des accords entre les États membres: l'exemple de l'UEM*, in *Abécédaire de droit de l'Union européenne. En l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin*, Paris, 2017, p. 565 ss.

- BOBIĆ A., DAWSON M., *COVID-19 and the European Central Bank: The Legal Foundations of EMU as the Next Victim?*, in *Verfassungsblog*, 27 marzo 2020.
- BOGGERO G., ANNICCHINO P., *Who will ever kick us out? Italy, the balanced budget rule and the implementation of the Fiscal Compact*, in *European public law*, 2014, p. 247 ss.
- BÖHM B., *Solidarity and the values of Art. 2 TEU*, in A. BERRAMDANE, K. ABDEREMANE (sous la direction de), *Union européenne, une Europe sociale et solidaire?*, Paris, 2015, p. 67 ss.
- BOISSON DE CHAZOURNES L., *Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?*, in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010, p. 93 ss.
- BONAFÈ B.I., *Commento all'art. 31 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 266 ss.
- BONVICINI G., BRUGNOLI F. (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://www.iai.it/sites/default/files/iaiq_05.pdf.
- BORGER V., *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 7 ss.
- BORGER V., *The ESM and the European Court's predicament in Pringle*, in *German Law Journal*, 2013, p. 113 ss.
- BORGER V., *EU Financial Assistance*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 963 ss.
- BORGETTO M., *Égalité, solidarité ... équité?*, in CURAPP, *Le Préambule de la constitution de 1946: antinomies juridiques et contradictions politiques*, 1996, p. 239 ss.
- BORGETTO M., *Solidarité*, in D. ALLAND, S. RIALS (sous la direction de), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, 2003, p. 1427 ss.
- BORZI N., *Coronabond, nessun tabù. Dal 1973 la CEE ha emesso 12 bond comuni*, in *Valori*, 16 aprile 2020, disponibile online.
- BOSSUAT G., *La déclaration Schuman, de l'Histoire au mythe*, in A. WILKENS (sous la direction de), *Le plan Schuman dans l'Histoire. Intérêts nationaux et projet européen*, Bruxelles, 2004, p. 391 ss.
- BOUDANT J., *La solidarité européenne entre dépendance énergétique et stratégies commerciales*, in J.-C. BARBATO, J.-D. MOUTON (sous la direction de), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne? Réflexions à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruxelles, 2010, p. 174 ss.
- BOUTAYEB C., *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union euro-*

- péenne – Éléments pour une théorie*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 5 ss.
- BOUTAYEB C., *Une recherche sur la place et les fonctions de l'intérêt général en droit communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2003, p. 587 ss.
- BOUTE A., *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 889 ss.
- BOUTROS-GHALI B., *Le principe d'égalité des États et les organisations internationales*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1960, II, p. 56 ss.
- BRIBOSIA E., FROMONT L., RIZCALLAH C., RORIVE I., *Ce que nous dit la crise du Covid-19 sur l'état de l'Union*, in *Blogdroiteuropéen*, 29 maggio 2020.
- BUCHAN R., *A Clash of Normatives: International Society and International Community*, in *International Community Law Review*, 2008, p. 3 ss.
- BURGORGUE-LARSEN L., *Article 100 TCE*, in J. RIDEAU (sous la direction de), *De la Communauté à l'Union de droit, continuités et avatars européens*, Paris, 2000, p. 194 ss.
- BURGORGUE-LARSEN L., *Article I-2*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Partie I, Bruxelles, 2005, p. 50 ss.
- BUTI M., MESSORI M., *Next Generation EU: An interpretative guide*, Luiss Policy Brief 29/2020, 15 giugno 2020, disponibile online.
- BUZELAY A., *La solidarité économique et financière en Europe: une valeur devenue précaire?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2011, p. 260 ss.
- CAFARI PANICO R., *L'affievolimento dei diritti nella crisi economica e politica*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 289 ss.
- CAFARO S., *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, p. 49 ss.
- CAFARO S., *Crisi dell'euro e riforme istituzionali nell'Unione europea*, in A. LUMINOSO (a cura di), *Diritto e crisi*, Milano, 2016, p. 251 ss.
- CAFARO S., *How the ECB Reinterpreted its Mandate During the Euro-Crisis (and Why It Was Right in Doing So)*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham–Torino, 2017, p. 217 ss.
- CAFARO S., *Quale quantitative easing e quale unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDIBlog*, 8 maggio 2020.
- CAIOLA A., *Entre Charybde et Scylla: la nécessité de la solidarité en matière d'asile*

- et d'immigration et le respect des règles en vigueur*, in *Revue des affaires européennes*, 2017, 3, p. 551 ss.
- CALLIESS CH., *Perspektiven des Euro zwischen Solidarität und Recht: eine rechtliche Analyse der Griechenlandhilfe und des Rettungsschirms*, in *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2011, p. 213 ss.
- CALLIESS CH., *From fiscal compact to fiscal union? New rules for the eurozone*, in *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 2012, p. 101 ss.
- CAMPANELLI D., *Solidarity, Principle of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.
- CANNIZZARO E., «Commun» et «communautaire» en droit ... communautaire (Le point de vue d'un internationaliste), in P.-Y. MONJAL, E. NEFRAMI (sous la direction de), *Le commun dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2009, p. 97 ss.
- CANOR I., *The Role of the Preamble to the Treaty in the European Court of Justice's Jurisprudence* – "... an ever closer union among the peoples of Europe", in W. MENG, G. RESS, T. STEIN (Hrsg.), *Europäische Integration und Globalisierung*, Baden-Baden, 2011, p. 87 ss. .
- CAPOTORTI F., *Il diritto comunitario non scritto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1983, p. 409 ss.
- CARAVITA B., CONDINANZI M., MORRONE A., POGGI A., *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi*, 13 maggio 2020.
- CARREAU D., *La Communauté économique européenne face aux problèmes monétaires*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1971, p. 586 ss.
- CASOLARI F., *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or coping with the existing Treaties?*, Heidelberg, 2014, p. 93 ss.
- CASOLARI F., *The principle of loyal cooperation: a "master key" for EU external representation?*, in S. BESSON, N. LEVRAT (sous la direction de), *L'Union européenne et le droit international – The European Union and international law*, Paris-Genève, 2015, p. 91 ss.
- CASOLARI F., *Lo strano caso del regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 519 ss.
- CASOLARI F., *EU Loyalty and the Protection of Member States' National Interests. A Mapping of the Law*, in M. VARJU (ed.), *Between Compliance and Particularism. Member State Interests and European Union Law*, Cham, 2019, p. 49 ss.
- CASOLARI F., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, p. 95 ss.

- CASSESE A., *Commento all'art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. I, Principi fondamentali (Art. 1-12), Bologna, 1975, p. 565 ss.
- CASTELLARIN E., *Du MES au Fonds monétaire européen?*, in *Revue de l'euro*, 2018, n. 53, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/du-mes-au-fonds-monetaire-europeen>.
- CASTELLARIN E., *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 29 ss.
- CASTELLARIN E., *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals under Discussion and Open Issues*, in *European Papers*, European Forum, Insight, 23 luglio 2020.
- CASUSCELLI G., *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7/2014.
- CAUDAL N., GEORGES N., GROSSMANN-WIRTH V., GUILLAUME J., LELLOUCH T., SODE A., *Un budget pour la zone euro*, in *Trésor-Éco*, 2013, n°120, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/391818>.
- CECCHINATO P., *Il Mes a tasso negativo e la speculazione patriottica*, in *laCostituzione.info*, 7 giugno 2020, disponibile online.
- CHALTIEL F., *Le pacte de stabilité, entre exigences juridiques et pragmatisme politique. À propos de l'arrêt du 13 juillet 2004*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2004, p. 509 ss.
- CHALTIEL F., *Le droit, la crise économique et le pragmatisme européen à propos du plan d'aide à la Grèce*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2010, p. 345 ss.
- CHAMON M., *Institutional balance and community method in the implementation of EU legislation following the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1501 ss.
- CHANG M., *A European Finance Minister - Symbolism Over Substance?*, in *Revue de l'euro*, 2018, n. 52, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/a-european-finance-minister-symbolism-over-substance>.
- CHERUBINI F., *L'Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *SIDIBlog*, 3 giugno 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.sidiblog.org/2015/06/03/lagenda-europea-sulla-migrazione-la-macchina-ora-forse-funziona-ma-ne-occorre-comunque-unaltra/>.
- CHERUBINI F., *The Principle of Equality among Member States of an International Organisation and Its Exceptions: The Peculiar Case of the European Union*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 79 ss.

- CHESSA O., *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *DPCE Online*, 13 maggio 2020.
- CHEVALLIER J., *Le résurgence du thème de la solidarité*, in CURAPP, *La solidarité, un sentiment républicain?*, Paris 1992, p. 202.
- CHITI E., *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 148 ss.
- CHITI E., TEIXEIRA P.G., *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 683 ss.
- CHITI E., RECINE F., *The Single Supervisory Mechanism in action: institutional adjustment and the reinforcement of the ECB position*, in *European public law*, 2018, p. 101 ss.
- CHRISTODOULIDIS E., *Europe's Donors and Its Supplicants: Reflections on the Greek Crisis*, in J. VEN DER WALT, J. ELLSWORTH (eds.), *Constitutional Sovereignty and Social Solidarity in Europe*, Baden-Baden, 2015, p. 241 ss.
- CIRCOLO A., *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE on line*, 2018/1, p. 197 ss.
- CIRCOLO A., *L'art. 50 TUE e il recesso dall'euro: un'ipotesi percorribile?*, in *Federalismi*, n. 17/2020, p. 81 ss.
- CISOTTA R., *L'evoluzione dell'Unione economica e monetaria: nuovi strumenti per la gestione delle crisi e il coordinamento delle politiche economiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 443 ss.
- CISOTTA R., *What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?*, IAI Working Papers 13 | 24, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1324.pdf>.
- CISOTTA R., *Democrazia e diritti sociali: forma della governance economica e scelte dell'UE*, in *Politiche sociali*, 2015, p. 163 ss.
- CISOTTA R., *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 57 ss.
- CISOTTA R., *Financial stability and the reconstruction of the EU legal order in the aftermath of the crisis*, in *From Monetary Union to Banking Union, on the way to Capital Markets Union. New opportunities for European integration*, ECB Legal Conference, 1-2 September 2015, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/frommonetaryuniontobankingunion201512.en.pdf>, p. 283 ss.

- CISOTTA R., GALLO D., *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 465 ss.
- CLAESSENS S., MODY A., VALLÉE S., *Paths to Eurobonds*, IMF Working Paper, luglio 2012.
- CLEMENTE G., *Commento all'art. 310 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 2383 ss.
- CLERC O., KAUFFMANN P., *Vers une nouvelle gouvernance macroéconomique dans la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2011, p. 589 ss.
- COGLIANDRO G., *L'impatto del fiscal compact sul sistema di governance europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2013, p. 337 ss.
- COLACINO N., *Commento all'art. 119 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1170 ss.
- COLACINO N., *Commento all'art. 125 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1197 ss.
- COLACINO N., *Commento all'art. 143 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1277 ss.
- COLACINO N., *Commento all'art. 144 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1279 s.
- COMAN R., *Solidarité conditionnée ou absence de solidarité vis-à-vis des réfugiés. Le positionnement des gouvernements est-européens*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 289 ss.
- COMAN R., FROMONT L., WEYEMBERGH A., *Introduction*, in R. Coman, L. Fromont, A. Weyembergh (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 7 ss.
- CONDINANZI M., *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche – L'avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques*, Atti del XIX Convegno annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 405 ss.
- CONDINANZI M., *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, p. 71 ss.
- CONDINANZI M., *Unione economica e monetaria e politica sociale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 241 ss.

- CONDINANZI M., *Leale cooperazione*, in AA.VV., *Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018, p. 122 ss.
- CONSTANTINESCO V., *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in *Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 97 ss.
- CONSTANTINESCO V., *Commentaire de l'article 2 du traité sur l'Union européenne*, in V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR, D. SIMON (sous la direction de), *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 93 ss.
- CONTALDI G., *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, 2014, p. 811 ss.
- CONTALDI G., *L'evoluzione della politica economica e monetaria*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, p. 161 ss.
- CORRERA A., *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *I Post di AISDUE*, 1° aprile 2020.
- CORTI VARELA J., *Direct Recapitalization of Banks and Sovereign Debt: The ESM Direct Recapitalization Instrument and Its Impact on Sovereign Debt*, in L. HINOJOSA-MARTINEZ, J.M. BENEYTO (eds.), *European Banking Union: The New Regime*, Alphen aan den Rijn, 2015, p. 121 ss.
- COSTAMAGNA F., *Saving Europe 'Under Strict Conditionality': A Threat for EU Social Dimension?*, Centro Einaudi, Working Paper-LPF n. 7, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/WP-LPF_7_2012_Costamagna.pdf.
- COSTAMAGNA F., *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the European Social Dimension?*, Centro Einaudi, Working Paper-LPF n. 5, 2013, disponibile all'indirizzo internet: http://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/WP-LPF_5_2013_Costamagna.pdf.
- COSTAMAGNA F., *The Impact of Stronger Economic Policy Co-ordination on the European Social Dimension: Issues of Legitimacy*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 359 ss.
- COSTAMAGNA F., *Il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, p. 127 ss.
- COSTAMAGNA F., *National social spaces as adjustment variables in the EMU: a critical legal appraisal*, in *European law journal*, 2018, p. 163 ss.
- COSTAMAGNA F., *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020.

- COSTAMAGNA F., GOLDMANN M., *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation? The EU Recovery Plan*, in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2020.
- COSTAMAGNA F., VITERBO A., *L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi dell'area euro: profili giuridici*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali. Regole e valori*, Napoli, 2013, p. 107 ss.
- COUTRON L., *Approche contentieuse du traité instituant le mécanisme européen de stabilité ou l'arrêt Pringle vu par le petit bout de la lorgnette!*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 311 ss.
- CRAIG P., *Pringle and use of EU institutions outside the EU legal framework: foundations, procedure and substance*, in *European constitutional law review*, 2013, p. 263 ss.
- CRAIG P., *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 3 ss.
- CRAIG P., MARKAKIS M., *EMU Reform*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 1400 ss., spec. p. 1400.
- CREEL J., *The European Monetary Fund: a new instrument that is more political than economic in nature*, in *Revue de l'euro*, 2018, n. 52, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/le-fonds-monettaire-europeen-nouvel-instrument-politique>.
- CREMONA M., *EU enlargement: solidarity and conditionality*, in *European Law Review*, 2005, p. 3 ss.
- CREMONINI R.M., *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. 1. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 435 ss.
- CROCI F., *Un bilancio "aggiuntivo" per l'eurozona? Proposte, problemi e prospettive*, in *Federalismi.it*, 12 novembre 2014.
- CROCI F., *Is it worth the effort? The European Commission's proposal for integrating the substance of the 'Fiscal Compact' into the EU legal order*, in *Revue de l'euro*, 2018, n. 52, disponibile all'indirizzo internet: <https://resume.uni.lu/story/the-integration-of-the-fiscal-compact-into-the-eu-legal-order>.
- CROCI F., *I rapporti tra il recesso dall'Unione europea e l'obiettivo della 'ever closer union'*, in *Federalismi*, n. 17/2020, p. 57 ss.
- CROCKETT A., *Why is financial stability a goal of public policy*, in *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1997.
- CRUM B., *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2013, p. 614 ss.
- CRUZ VILLALÓN P., *Within and Without "Ever Closer Union"*, in T. GIEGE-

- RICH, D.C. SCHMITT, D. ZEITZMANN (eds.), *Flexibility in the EU and beyond: How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden, 2017, p. 451 ss.
- CUCCHIARA M.F., *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 91 ss.
- CURTI GIALDINO C., *Commento al preambolo del TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1 ss.
- D'AMBROSIO R., *Meccanismo di vigilanza unico*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 2016, p. 589 ss.
- DAGILYTE E., *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, p. 61 ss.
- DAMMANN J., *The Banking Union: Flawed by Design*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2014, p. 1057 ss.
- DANI M., MENÉNDEZ A.J., *Le ragioni di un rotondo NO al MES*, in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020.
- DANI M., MENÉNDEZ A.J., *Le conclusioni dell'Eurogruppo: anatomia di una capitolazione*, in *laCostituzione.info*, 11 aprile 2020.
- DANI M., MENÉNDEZ A.J., *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio 2020.
- DANI M., MENÉNDEZ A.J., *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020.
- DANIELE G., GEYS B., *Public Support for Institutionalised Solidarity: Europeans' Reaction to the Establishment of Eurobonds*, WZB Discussion Paper, 2012, disponibile online.
- DANIELE L., *Unione economica e monetaria, obblighi degli Stati membri e poteri sanzionatori delle istituzioni*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 931 ss.
- DANIELE L., *Misure anti-crisi, riforma della governance della zona euro e assetto istituzionale della UEM*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 253 ss.
- DANIELE L., CISOTTA R., *L'Unione economica e monetaria*, in L. DANIELE (a cura di), *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2019, p. 503 ss.
- DANN P., *Solidarity and the Law of Development Cooperation*, in WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010, p. 55 ss.
- DAWSON M., DE WITTE B., *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *Modern Law Review*, 2013, p. 817 ss.

- DE ANGELIS G., *Finally a eurozone budget, probably the wrong one*, in *Social Europe*, 5 novembre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.social-europe.eu/finally-a-eurozone-budget-probably-the-wrong-one>.
- DE BÚRCA G., *Europe's raison d'être*, in D. KOCHENOV, F. AMTENBRINK (eds.), *The European Union's shaping of the international legal order*, Cambridge, 2014, p. 21 ss.
- DE GRAUWE P., *Fighting the wrong enemy*, 19 maggio 2010, disponibile all'indirizzo internet: <http://voxeu.org/article/europe-s-private-versus-public-debt-problem-fighting-wrong-enemy>.
- DE GREGORIO MERINO A., *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1613 ss.
- DE GREGORIO MERINO A., *Institutional Aspects of Variable Geometry. Special Consideration of the Intergovernmental Method*, in *Studia Diplomatica*, 2013, p. 101 ss.
- DE LA ROSA S., *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 165 ss.
- DE PASQUALE P., IZZO S., *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 187 ss.
- DE SADELEER N., *Le plan de relance Next Generation EU: Un changement de cap historique ou un rendez-vous manqué pour réformer le budget de l'UE?*, Blog-droiteuropeen Working Paper 4/2020, settembre 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://wp.melp6OBGR-3UQ>.
- DE WITTE B., *Chameleonic Member States: differentiation by means of partial and parallel international agreements*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.), *The many faces of differentiation in EU law*, Antwerpen–Oxford–New York, 2001, p. 231 ss.
- DE WITTE B., *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, European Policy Analysis (Swedish Institute for European Policy Studies), 2011, disponibile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18338>.
- DE WITTE B., *Using International Law in the Euro Crisis Causes and Consequences*, Arena Working Paper n. 4/2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.sv.uio.no/arenalenglish/research/publications/arena-working-papers/2013/wp4-13.pdf>.

- DE WITTE B., BEUKERS T., *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 805 ss.
- DE WITTE B., HÉRITIER A., TRECHSEL A.H. (eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, 2012, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Publications/eBookonTheEuroCrisisandtheStateofEuropeanDemocracyBooko.aspx>.
- DE WITTE B., TSOURDI E., *Confrontation on relocation – The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1457 ss.
- DECHÂTRE L., *La décision de Karlsruhe sur le mécanisme européen de stabilité financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 303 ss.
- DEGRYSE C., JEPSEN M., POCHET P., *The Euro crisis and its impact on national and European social policies*, ETUI Working Paper, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-Euro-crisis-and-its-impact-on-national-and-European-social-policies>.
- DEHOUSSE R., *La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir?*, in G. VANDERSANDEN, A. DE WALSCHE (sous la direction de), *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, I, Bruxelles, 2003, p. 95 ss.
- DELIVORIAS A., STAMEGNA C., *Joint debt instruments. A recurrent proposal to strengthen economic and monetary union*, European Parliament Briefing, aprile 2020, disponibile online.
- DELLA CANANEA G., *L'Unione economica e monetaria vent'anni dopo: crisi e opportunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, fascicolo 3.
- DERMINE P., *The Commission's December Package 18 months later*, CERiM Online Paper 2/2019, disponibile all'indirizzo internet: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3500755.
- DETERS H., *National Constitutional Jurisprudence in a Post-National Europe: The ESM Ruling of the German Federal Constitutional Court and the Disavowal of Conflict*, in *European Law Journal*, 2014, p. 204 ss.
- DÉVOLUY M., KOVAR R., *Union économique et monétaire*, in *Répertoire Dalloz de droit européen*, 2015.
- DIAS C., ZOPPÈ A., *The SURE: Main Features*, European Parliament In-Depth Analysis, 28 maggio 2020, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/645721/IPOL_IDA\(2020\)645721_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/645721/IPOL_IDA(2020)645721_EN.pdf).

- DI FEDERICO G., *Stuck in the middle with you...wondering what it is I should do. Some considerations on EU's response to COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, 3, p. 60 ss.
- DI FILIPPO M., *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, 2, p. 33 ss.
- DI FILIPPO M., *The strange procedural fate of the actions for annulment of the EU relocation scheme*, in *Eurojus*, 4 marzo 2017, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/the-strange-procedural-fate-of-the-actions-for-annulment-of-the-eu-relocation-scheme/>.
- DI MARCO A., *Il controllo delle banche nell'UEM: la (problematica) nascita di un sistema integrato di vigilanza prudenziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 549 ss.
- DI PASCALE A., *Il ricollocamento: appena nato è già finito?*, in *Eurojus*, 16 febbraio 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/il-ricollocamento-appena-nato-e-gia-finito/>.
- DI PASCALE A., *La futura agenda europea per l'immigrazione: alla ricerca di soluzioni per la gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo*, in *Eurojus*, 9 aprile 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/la-futura-agenda-europea-per-limmigrazione-alla-ricerca-di-soluzioni-per-la-gestione-dei-flussi-migratori-nel-mediterraneo/>.
- DI PIETROPAOLO M., *Meccanismo di risoluzione unico*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 2016, p. 556 ss.
- DIAS C., ZOPPE A., *The proposed amendments to the Treaty establishing the European Stability Mechanism*, European Parliament In-Depth Analysis, 17 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: https://www.europarl.europa.eu/think-tank/it/document.html?reference=IPOL_IDA%282019%29634357.
- DIMAN P., SALERNO M., *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 1842 ss.
- DIMOPOULOS A., *Taming the Conclusion of Inter Se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 286 ss.
- DIMOPOULOS A., *The Use of International Law as a Tool for Enhancing Governance in the Eurozone and its Impact on EU Institutional Integrity*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 41 ss.
- DINAN D., *Coping With Crisis: The Role of the European Council President*, in *Fordham International Law Journal*, 2016, p. 1225 ss.
- DOMENICALI C., *La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'ap-*

- plicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi.it*, Fascicolo speciale "10 anni dal Trattato di Lisbona", 17 giugno 2020.
- DOMURATH I., *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 459 ss.
- DONATI F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 337 ss.
- DONY M., *Les valeurs, objectifs et principes de l'Union*, in M. DONY, E. BRIBOSIA (sous la direction de), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles 2005, p. 33 ss.
- DOUGAN M., SPAVENTA E., 'Wish You Weren't Here ...' *New Models of Social Solidarity in the European Union*, in G. DE BÚRCA (ed.), *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005, p. 181 ss.
- DUBOIS L., *Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux?*, in *Les mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Paris, 2002, p. 77 ss.
- DUBOUT E., *Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 409 ss.
- DUNNETT D.R.R., *Legal and Institutional Issues Affecting Economic and Monetary Union*, in D. O'KEEFFE, T. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 135 ss.
- DUPUY P.-M., *La communauté internationale. Une fiction?*, in O. CORTEN, J. SALMON (eds.), *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, p. 373 ss.
- DURIEUX J., *Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2014, p. 221 ss.
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., *Fédéralisation de l'Europe? Le Problème de la clarification des compétences entre l'Union et les États*, in O. BÉAUD, A. LECHEVALIER, I. PERNICE, S. STRUDEL (sous la direction de), *L'Europe en voie de constitution*, Bruxelles, 2004, p. 317 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *The Greek sovereign debt tragedy: approaching the final act?*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1769 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *Tinkering with Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 709 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *Disease and recovery in (COVID-afflicted) Europe*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 619 ss.
- EECKHOUT P., *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From*

- Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, p. 265 ss.
- EICHENGREEN B., VON HAGEN J., *Fiscal Policy and Monetary Union: Is There a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions?*, NBER Working Paper 5517, 1996.
- EIJSBOUTS W.T., *Rethinking solidarity in the EU, from fact to social contract*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 169 ss.
- EIJSBOUTS W.T., REESTMAN J.-H., *In search of the Union method: editorial*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 425 ss.
- EISL A., TOMAY M., *European debt mutualization. Finding a legitimate balance between solidarity and responsibility mechanisms*, Notre Europe Policy Paper No. 255, luglio 2020, disponibile online.
- EVANGELISTI A., *Le Mécanisme européen de stabilité et sa réforme*, in *Revue de l'Union européenne*, 2020, p. 349 ss.
- FABBRINI F., *Il fiscal compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 434 ss.
- FABBRINI F., *The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism*, 2013, Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series, Issue 013/2013, consultabile all'indirizzo internet: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1690&context=iclr>.
- FABBRINI F., *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: The Future of EMU and its Challenges*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014, p. 399 ss.
- FABBRINI F., *On Banks, Courts and International Law. The Intergovernmental Agreement on the Single Resolution Fund in Context*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2014, p. 444 ss.
- FABBRINI F., *The new architecture of EMU and the role of the courts: Lessons from the crisis*, in S. DE LA ROSA, F. MARTUCCI, E. DUBOUT (sous la direction de), *L'Union européenne et le fédéralisme économique: discours et réalités*, Bruxelles, 2015, p. 291 ss.
- FABBRINI F., *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, In-depth analysis requested by the AFCE committee of the European Parliament, 2019, disponibile all'indirizzo internet: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA\(2019\)608862_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA(2019)608862_EN.pdf).
- FARTUNOVA M., *La coopération loyale vue sous le prisme de la reconnaissance mutuelle: quelques réflexions sur les fondements de la construction européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 193 ss.
- FASONE C., *The Struggle of the European Parliament to Participate in the New*

- Economic Governance*, EUI Working Paper, RSCAS 2012/45, 2012, consultabile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/23429>.
- FASONE C., *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti Comparati*, 28 luglio 2020.
- FAVILLI C., *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 785 ss.
- FEATHERSTONE K., *The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime*, in *Journal of Common Market Studies*, 2011, p. 193 ss.
- FEATHERSTONE K., *Conditionality, Democracy and Institutional Weakness: the Euro-crisis Trilemma*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 48 ss.
- FELD L.P., OSTERLOH S., *Is a fiscal capacity really necessary to complete EMU?*, 2013, Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics, Issue 13/5, consultabile all'indirizzo internet: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Sonstiges/Genshagen_Paper_-_Feld.pdf.
- FERNANDES S., RUBIO E., *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?*, Notre Europe Policy Paper no. 51, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://www.institutdelors.eu/media/solidarityemu_s.fernandes-e.rubio_ne_feb2012.pdf?pdf=ok.
- FERNÁNDEZ SOLA N., *Les clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité sur l'Union européenne: contenu, délimitation et garanties politiques et juridiques*, in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, 2012, p. 203 ss.
- FERREIRA-PEREIRA L.C., GROOM A.J.R., *'Mutual solidarity' within the EU common foreign and security policy: What is the name of the game?*, in *International Politics*, 2010, p. 596 ss.
- FIENGO G., *Commento all'art. 143 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 1408 ss.
- FIENGO G., *Commento all'art. 144 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 1410 s.
- FISCHER M., *Article 42 TEU [CSDP: Goals and Objectives; Mutual Defence]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013, p. 1201 ss.
- FITZMAURICE M., *International Protection of the Environment*, in *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, t. 293, 2001, p. 13 ss.
- FLAESCH-MOUGIN C., *Typologie des principes de l'Union européenne*, in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2005, p. 99 ss.

- FLAESCH-MOUGIN C., *Efficacité de l'action extérieure et réforme de l'aide extérieure*, in *Annuaire de droit européen*, 2006, p. 556 ss.
- FORET F., *De la solidarité comme valeur à la solidarité en pratique: l'UE au défi de la performativité*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 261 ss.
- FRIGO M., *La reciprocità nell'evoluzione del diritto del commercio internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, 1992, p. 407 ss.
- FROMONT L., *La nouvelle gouvernance économique européenne: vers une conception renouvelée de la solidarité?*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 191 ss.
- FUCHS-DRAPIER M., *The European Union's Solidarity Clause in the Event of a Terrorist Attack: Towards Solidarity or Maintaining Sovereignty?*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2011, p. 184 ss.
- FUMAGALLI L., *Commento al preambolo del TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 3 ss.
- FUMAGALLI L., *Commento all'art. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 11 ss.
- FUSEAU J., *Le traité de Lisbonne, reflet de l'emprise des Etats membres sur l'Union européenne*, in J. ROSSETTO, A. BERRAMDANE (sous la direction de), *Quel avenir pour l'intégration européenne?*, Tours, 2010, p. 125 ss.
- GAJA G., *Identifying the Status of General Principles in European Community Law*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II, Milano, 1998, p. 445 ss.
- GAJA G., *Principi generali del diritto (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 535 ss.
- GALLI G., *The reform of the ESM and why it is so controversial in Italy*, LUISS Working Paper n. 3./2020, 8 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://sep.luiss.it/it/research/working-papers/2020/04/08/g-galli-reform-esm-and-why-it-so-controversial-italy>.
- GAMBARO E., MAZZOCCHI F., *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 545 ss.
- GARDELLA A., *Commento all'art. 143 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Padova, 2014, p. 988.
- GARDELLA A., *Commento all'art. 144 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a

- cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Padova, 2014, p. 989.
- GERKRATH J., *Les principes généraux du droit ont-ils encore un avenir en tant qu'instruments de protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne?*, in *Revue des affaires européennes*, 2006, p. 31 ss.
- GERSTENBERG O., *The justiciability of socio-economic rights, European solidarity, and the role of the Court of Justice of the EU*, in *Yearbook of European Law*, 2014, p. 245 ss.
- GESTRI M., *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e politiche nazionali di regolarizzazione*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895 ss.
- GIANNITI L., *Dal rapporto dei 4 presidenti del 2012 a quello dei 5 presidenti del 2015: prime note sull'evoluzione della governance economica dell'Unione*, in *Diritto pubblico*, 2016, p. 389 ss.
- GIAVAZZI F., TABELLINI G., *Covid Perpetual Eurobonds: Jointly guaranteed and supported by the ECB*, in *VoxEU*, 24 marzo 2020, disponibile online.
- GINTER C., *Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 335 ss.
- GIUBBONI S., *A Certain Degree of Solidarity? Free Movement of Persons and Access to Social Protection in the Case Law of the European Court of Justice*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2011, p. 166 ss.
- GIUBBONI S., *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in *European Law Journal*, 2007, p. 377 ss.
- GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, p. 525 ss.
- GIUBBONI S., «*In a spirit of solidarity between Member States*». *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione europea»*, in *eticaeconomia*, 6 aprile 2020, disponibile online.
- GIUSSANI C., *La BCE segue l'esempio di FED, Bank of England e Nippon Ginko: il Quantitative Easing approda anche nell'Eurozona*, in *Eurojus*, 27 gennaio 2015.
- GOCAJ L., MEUNIER S., *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 239 ss.
- GOLDMANN M., *Borrowing Time. The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme*, in *Verfassungsblog*, 27 marzo 2020.
- GOLDMANN M. et al., *The Case for Corona Bonds. A Proposal by a Group of European Lawyers*, in *Verfassungsblog*, 5 aprile 2020.
- GORTSOS C., *The Proposed Legal Framework for Establishing a European Mone-*

- tary Fund (EMF): A Systematic Presentation and a Preliminary Assessment*, 2017, disponibile all'indirizzo internet: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3090343.
- GOUTTEFARDE F., *L'invocation de l'article 42§7 TUE ou la solidarité militaire européenne à l'épreuve de la guerre contre le terrorisme*, in *Revue générale de droit international public*, 2016, p. 51 ss.
- GRIMMEL A., MY GIANG S., *Introduction: Solidarity Lost? The European Union and the Crisis of One of Its Core Values*, in A. GRIMMEL, S. MY GIANG (eds.), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Cham, 2017, p. 1 ss.
- GROENENDIJK K., NAGY B., *Hungary's appeal against relocation to the CJEU: upfront attack or rear guard battle?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 16 dicembre 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://eu-migrationlawblog.eu/hungarys-appeal-against-relocation-to-the-cjeu-upfront-attack-or-rear-guard-battle/>.
- GROS D., *The False Promise of a Eurozone Budget*, 2012, CEPS Commentary, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.ceps.eu/book/false-promise-euro-zone-budget>.
- GROS D., MAYER T., *A European Monetary Fund, why and how?*, CEPS Working Document No.2017/11, 2017, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-monetary-fund-why-and-how/>.
- GRÜNEWALD S., *Legal challenges of bail-in*, in *ECB Legal Conference 2017. Shaping a new legal order for Europe: a tale of crises and opportunities*, 4-5 September 2017, p. 287 ss.
- GUAZZAROTTI A., *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, 2013, p. 1011 ss.
- GUAZZAROTTI A., *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 2, p. 123 ss.
- GUÐMUNDSDÓTTIR D., *A Renewed Emphasis on the Charter's Distinction Between Rights and Principles: Is a Doctrine of Judicial Restraint More Appropriate?*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 685 ss.
- GUILD E., *Does European citizenship blur the borders of solidarity?*, in E. GUILD, C. GORTÁZAR ROTAECHE, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *The re-conceptualization of European Union citizenship*, Leiden-Boston, 2014, p. 189 ss.
- HACKER B., *On the way to a Fiscal or a Stability Union? The Plans for a «Genuine» Economic and Monetary Union*, 2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10400.pdf>.

- HÄDE U., *Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2009, p. 399 ss.
- HÄDE U., *The Treaty of Lisbon and the Economic and Monetary Union*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon*, Verlag–Berlin–Heidelberg, 2012, p. 421 ss.
- HALLERBERG M., MARZINOTTO B., WOLFF G.B., *An Assessment of the European Semester, Study for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs*, 2012, IP/A/ECON/ST/2010-24.
- HALLSTRÖM P., *The European Union: from reciprocity to loyalty*, in *Scandinavian studies in law: international aspects*, 2000, p. 79 ss.
- HAMONIC A., *Clause de solidarité : les modalités de sa mise en œuvre par l'Union sont enfin adoptées, mais des incertitudes persistent*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 27 ss.
- HERDEGEN M., *Price Stability and Budgetary Restraint in the Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 9 ss.
- HERDEGEN M.J., LOUIS J.-V., HAHN H.J., *Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 9 ss.
- HERRMANN C., *Griechische Tragödie: der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone*, in *Europäische Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2010, p. 413 ss.
- HERRMANN C., *Differentiated integration in the field of economic and monetary policy and the use of '(semi-)extra' Union legal instruments – the case for 'inter se Treaty amendments'*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration*, Cheltenham–Northampton, 2017, p. 237 ss.
- HESCHL L.M., *Lampedusa: The Lack of Solidarity and the Human Rights Crisis at the EU's External Borders*, in *European Yearbook on Human Rights*, 2014, p. 63 ss.
- HETSCH P., *Émergence de valeurs morales dans la jurisprudence de la C.J.C.E.*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1982, p. 553 ss.
- HEYD D., *Justice and Solidarity: The Contractarian Case against Global Justice*, in *Journal of Social Philosophy*, 2007, p. 112 ss.
- HILPOLD P., *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 209 ss.
- HILPOLD P., *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 257 ss.
- HILPOLD P., *Quotas as an instrument of burden-sharing in international refugee*

- law: The many facets of an instrument still in the making*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2017, p. 1188 ss.
- HINAREJOS A., *Economic and Monetary Union*, in C. BARNARD, S. PEERS (eds.), *European Union Law*, Oxford, 2014, p. 567 ss.
- HINAREJOS A., *Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1621 ss.
- HINAREJOS A., *The Court of Justice of the EU and the Legality of the European Stability Mechanism*, in *The Cambridge Law Journal*, 2013, p. 237 ss.
- HODSON D., *Eurozone Governance: From the Greek Drama of 2015 to the Five Presidents' Report*, in *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 150 ss.
- HODSON D., MAHER I., *Economic and monetary union: balancing credibility and legitimacy in an asymmetric policy-mix*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, p. 391 ss.
- HOFMEISTER H., "All for one ..." – A Legal Analysis of the European Financial Crisis, in *New English Journal of International and Comparative Law*, 2012, p. 129 ss.
- HOFMEISTER H., *Goodbye euro: legal aspects of withdrawal from the Eurozone*, in *The Columbia journal of European law*, 2011, p. 111 ss.; D. MEYER, *Legal options of a withdrawal from the euro and the reassignment of monetary sovereignty*, in *European Business Law Review*, 2014, p. 665 ss.
- HOFMEISTER H., *From ESM to EMF and Back: A Critical Analysis of the Euro Area Reform Proposals*, in *Swiss Review of International and European Law*, 2019, p. 367 ss.
- HORN S., MEYER J., TREBESCH C., *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in *VoxEU-CEPR Policy Portal*, 15 aprile 2020, disponibile online.
- HOWARTH D., QUAGLIA L., *The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2013, p. 125 ss.
- IANNONE C., *Commento all'art. 4, par. 3, TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 28 ss.
- IOANNIDIS M., *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht – Heidelberg journal of international law*, 2014, p. 61 ss.
- IOANNIDIS M., *How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1237 ss.
- IOANNIDIS M., *Towards a European Monetary Fund: Comments on the Commission's Proposal*, in *EU Law Analysis*, 31 gennaio 2018, disponibile all'in-

dirizzo internet: <http://eulawanalysis.blogspot.de/2018/01/towards-european-monetary-fund-comments.html>.

ISAK H., *The 'Second Pillar' in a Union without Pillars – A New Quality of the Common Foreign and Security Policy with the Treaty of Lisbon?*, in I. BUFFARD, J. CRAWFORD, A. PELLET, S. WITTICH (eds.), *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden–Boston, 2008, p. 1021 ss.

ISSING O., *Why a Common Eurozone Bond Isn't Such a Good Idea*, Center for Financial Studies, White Paper No. III, 2009, disponibile all'indirizzo internet: https://ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/white_paper/White_Paper_No_3_2009_Final.pdf.

IZZO S., *Commento all'art. 42 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 303 ss.

JACQUÉ J.-P., *Reciprocité, droit communautaire et droit interne français*, in *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration; Gedächtnisschrift fuer Leon-tin-Jean Constantinesco; Annales Universitatis Saraviensis*, 1983, p. 325 ss.

JACQUÉ J.-P., *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 175 ss.

JANSE K.A., *Out of the Box: A new ESM for a new crisis*, 3 giugno 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/blog/out-box-new-esm-new-crisis>.

JANSE K.A., RUHL S., *Why the Covid-19 credit line still makes sense*, 29 luglio 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.esm.europa.eu/blog/why-covid-19-credit-line-still-makes-sense>.

JOLIVET S., *L'égalité des États membres de l'Union européenne. Vers une conception de l'égalité étatique autonome du droit international?*, in *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2015, p. 383 ss.

JUND S., *Commento all'art. 16 dello Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 69 ss.

KAUFFMANN P., *La conditionnalité dans les plans d'aide financière aux pays de la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2019, p. 89 ss.

KAUPA C., *Has (Downturn-)Austerity Really Been 'Constitutionalized' in Europe? On the Ideological Dimension of Such a Claim*, in *Journal of Law and Society*, 2017, p. 32 ss.

KELSEN H., *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, in *The Yale Law Journal*, 1944, p. 207 ss.

KEPPENNE J.P., *Art. 100 TCE*, in PH. LÉGER (sous la direction de), *Commen-*

- taire article par article des traités UE et CE*, Basel-Paris-Bruxelles, 2000, p. 977 ss.
- KEPPENNE J.P., *Art. 103 TCE*, in PH. LÉGER (sous la direction de), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Genève-Munich-Paris-Bruxelles, 2000, p. 982 ss.
- KEPPENNE J.P., *Institutional Report*, in U. NEERGAARD, C. JACQUESON, J. HARTIG DANIELSEN (eds.), *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU*, XXVI FIDE Congress in Copenhagen, Vol. 1, Copenhagen, 2014, p. 179 ss.
- KEPPENNE J.P., *Economic Policy Co-Ordination: Foundations, Structures, and Objectives*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 787 ss.
- KERBER K., *Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2002, p. 198 ss.
- KERN A., *European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, in *European Law Review*, 2015, p. 154 ss.
- KILPATRICK C., *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 393 ss.
- KILPATRICK C., *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2015, p. 325 ss.
- KILPATRICK C., DE WITTE B. (eds.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Paper, 2014, consultabile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31247/LAW%20WP%202014%2005%20Social%20Rights%20final%202242014.pdf?sequence=1>.
- KLABBERS J., *Reciproci-what?: the concept(s) of reciprocity and the EC Court*, in *Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä*, 2002, p. 137 ss.
- KLAMERT M., *Loyalty and Solidarity in the Euro-Crisis*, in *ZöR - Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2017, p. 699 ss.
- KOCHAROV A. (ed.), *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper LAW 2012/09, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21496/LAW_2012_09_Kocharov_ed.pdf.
- KOCHENOV D., *Growing apart together: solidarity and citizenship in Europe*, in F. PENNING, G. VONK (eds.), *Research handbook on European social security law*, Cheltenham, 2015, p. 32 ss.

- KOEDOODER C., *The Pringle Judgment: Economic and/or Monetary Union?*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 111 ss.
- KOKOTT J., *States, Sovereign Equality*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.
- KOSTOGIANNIS C., *European Union and own revenue resources: (brief) lessons from fiscally decentralized economies*, in T. BÜTTNER, M. THÖNE (eds.), *The future of EU-finances*, Tübingen, 2016, p. 47 ss.
- KOTZUR M.T., SCHMALENBACH K., *Solidarity Among Nations*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2014, p. 68 ss.
- KOUTRAKOS P., *Political choices and Europe's Judges*, in *European Law Review*, 2013, p. 291 ss.
- KOVAR R., *Unité et dualité de l'Union européenne*, in *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 203 ss.
- KÜÇÜK E., *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 965 ss.
- KÜÇÜK E., *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?*, in *European Law Journal*, 2016, p. 448 ss.
- LABAYLE H., *Le principe de solidarité en matière d'asile devant la Cour de justice, de la coupe aux lèvres*, in *La Semaine Juridique - édition générale*, 2017, n° 47, p. 2113 ss.
- LABAYLE H., *La solidarité n'est pas une valeur: la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice (CJUE, 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie c. Conseil, C-643/15 et C-647/15)*, in *ELSJ*, 7 settembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.gdr-elsj.eu/2017/09/07/asile/solidarite-nest-valeur-validation-de-relocalisation-temporaire-demandeurs-dasile-cour-de-justice-cjue-6-septembre-2017-slovaquie-hongrie-c-conseil>.
- LAMADRID DE PABLO A., BUENDÍA J.L., *A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, p. 1 s.
- LAMANDINI M., LUSIGNANI G., RAMOS MUÑOZ D., *Does Europe have what it takes to finish the Banking Union?*, in *The Columbia journal of European law*, 2018, p. 233 ss.
- LANG A., *La leale cooperazione e gli obblighi comunitari*, in *Trattato notarile* (diretto da F. Preite), Vol. 3, Diritto comunitario, 2011, p. 11 ss.
- LANG A., *Commento all'art. 80 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 858 ss.
- LARIK J., *From speciality to a constitutional sense of purpose: on the changing role of*

- the objectives of the European Union*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2014, p. 935 ss.
- LARIK J., *Pars Pro Toto: The Member States' Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity*, in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018, p. 175 ss.
- LASTRA R.M., LOUIS J.-V., *European Economic and Monetary Union: History, Trends, and Prospects*, in *Yearbook of European Law*, 2013, p. 57 ss.
- LE BARBIER-LE BRIS M., *Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale: les États membres de l'Union européenne, des États pas comme les autres*, in *Le droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2005, p. 419 ss.
- LEBLANC L.-P., *La gouvernance des frontières de l'Union européenne: la solidarité des États membres en question*, in G.A. OANTA, J.R. RODRIGUEZ (sous la direction de), *Le droit public à l'épreuve de la gouvernance: journée franco-espagnole - El Derecho Publico ante la gobernanza: jornada franco-espanola*, 2012, p. 149 ss.
- LEBULLENGER J., *Accords commerciaux régionaux et principe de solidarité dans le respect des principes du droit de l'OMC*, in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2005, p. 689 ss.
- LECLERC S., *La politique régionale: régions, États et solidarité*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 295 ss.
- LEINO-SANDBERG P., *Who is ultra vires now? The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU*, in *Verfassungsblog*, 18 giugno 2020.
- LEINO P., SALMINEN J., *Should the Economic and Monetary Union be Democratic After All? Some Reflections on the Current Crisis*, in *German Law Journal*, 2013, p. 844 ss.
- LENAERTS K., *In the Union we trust: trust-enhancing principles of Community law*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 317 ss.
- LENAERTS K., *La solidarité, ou, Le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, p. 217 ss.
- LENAERTS K., *EU citizenship and the social solidarity link*, in M.-C. FOBLETS, M. HILDEBRANDT, J. STEENBERGEN (eds.), *Liber amicorum René Foaqué*, Bruxelles, 2011, p. 409 ss.
- LENAERTS K., *EMU and the EU's constitutional framework*, in *European Law Review*, 2014, p. 753 ss.
- LENAERTS K., GUTIÉRREZ-FONS J.A., *The Role of General principles of EU Law*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A*

- constitutional order of States? Essays in EU law in honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 179 ss.
- LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *Advanced Integration and the Principle of Equality of Member States within the European Union*, in C. KADDOUS, A. AUER (eds.), *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Genève–Bâle–Munich–Bruxelles–Paris, 2006, p. 245 ss.
- LEVADE A., *Quelle identité constitutionnelle nationale préserver face à l'Union européenne?*, in *Annuaire de droit européen*, 2004, II, p. 173 ss.
- LEVADE A., *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 41 ss.
- LIONELLO L., *Establishing a budgetary capacity in the Eurozone. Recent proposals and legal challenges*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 822 ss.
- LIONELLO L., *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *SIDIBlog*, 28 marzo 2020.
- LIONELLO L., SANTINI A., *La proposta franco-tedesca per la creazione di un bilancio della zona euro: criticità e prospettive*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2018, 3, p. 371 ss.
- LO SCHIAVO G., *The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case*, 2013, disponibile all'indirizzo internet: https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/researchpaper_9_2013_loschia vo.pdf.
- LO SCHIAVO G., *The European Stability Mechanism and the European Banking Union: Promotion of organic financial solidarity from transient self-interest solidarity in Europe?*, in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, p. 161 ss.
- LOSADA F., *A Europe of Creditors and Debtors: Three Orders of Debt Relations in European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 2020, p. 787 ss.
- LOUIS J.-V., *L'Union économique et monétaire*, in *Cahiers de droit européen*, 1992, p. 253 ss.
- LOUIS J.-V., *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 33 ss.
- LOUIS J.-V., *Differentiation and the EMU*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.), *The many faces of differentiation in EU law*, Antwerpen-Oxford-New York, 2001, p. 43 ss.
- LOUIS J.-V., *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 575 ss.
- LOUIS J.-V., *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 971 ss.

- LOUIS J.-V., *Les réponses à la crise*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 353 ss.
- LOUIS J.-V., *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 107 ss.
- LOUIS J.-V., *La nouvelle «gouvernance» économique de l'espace euro*, in *Mélanges en l'honneur du professeur Joël Molinier*, Paris, 2012, p. 405 ss.
- LOUIS J.-V., *The unexpected revision of the Lisbon Treaty and the establishment of a European stability mechanism*, in D. ASHIAGBOR, N. COUNTOURIS, I. LIANOS (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, 2012, p. 285 ss.
- LOUIS J.-V., *Coopération rapprochée: un nouveau mode de coopération renforcée?*, in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (sous la direction de), *L'identité du droit de l'Union européenne: mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, p. 213 ss.
- LOUIS J.-V., *L'Union économique et monétaire face à la réforme*, in *Cahiers de droit européen*, 2017, p. 589 ss.
- LOUIS J.-V., *The EMU and the EBU: Time for reform*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2018, p. 11 ss.
- MACDONALD R.S.J., *Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law*, in *Pace International Law Review*, 1996, p. 259 ss.
- MAGNON X., *La loyauté dans le droit institutionnel de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes*, 2011, p. 245 ss.
- MAHER I., *Economic policy coordination and the European Court: excessive deficits and ECOFIN discretion*, in *European Law Review*, 2004, p. 831 ss.
- MALAGUTI M.C., *Un'agenzia europea del debito pubblico? Brevi riflessioni sui profili giuridici ed istituzionali*, in S. CAFARO (a cura di), *Il governo dell'economia in Europa*, Napoli, 2009, p. 81 ss.
- MANGIA A., *Accordo sul MES. Per soli 37 mld l'Italia finisce in mano a una banca del Lussemburgo*, in *ilSussidiario.net*, 9 maggio 2020.
- MANGIAMELI S., *Preamble*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013, p. 3 ss.
- MANGIAMELI S., *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013, p. 109 ss.
- MANIN PH., *La "méthode communautaire": changement et permanence*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, I, Toulouse, 2004, p. 213 ss.

- MANTU S.A., MINDERHOUD P.E., *EU citizenship and social solidarity*, in *Maas-tricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 703 ss.
- MANZINI P., *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, p. 29 ss.
- MANZINI P., *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (sous la direction de), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss.
- MARIAS E.A., *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, in *Legal Issues of European Integration*, 1994, p. 84 ss.
- MARIN L., *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, 1, p. 55 ss.
- MARIS G., SKLIAS P., *Intergovernmentalism and the new framework of EMU governance*, in F. FABBRINI, E.M.H. HIRSCH BALLIN, J. SOMSEN (eds.), *What form of government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, 2015, p. 57 ss.
- MARLETTA M., *Commento all'art. 194 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 1651 ss.
- MARTINICO G., *EU Crisis and Constitutional Mutations: A Review Article*, STALS Research Paper 3/2014, 2014.
- MARTINS A.M.G., *The judicial control of the Portuguese austerity measures during the crisis from a multilevel perspective*, in J.A. KÄMMERER, M. KOTZUR, J. ZILLER (eds.), *Integration und Desintegration in Europa | Integration and desintegration in Europe | Intégration et désintégration en Europe*, Baden-Baden, 2019, p. 299 ss.
- MARTUCCI F., *Art. 103 TCE*, in I. PINGEL (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE*, Basel-Paris-Bruxelles, 2010, p. 883 ss.
- MARTUCCI F., *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 664 ss.
- MARTUCCI F., *La solidarité intéressée dans la zone euro: les mécanismes de stabilité*, in *Études européennes*, 2012, disponibile all'indirizzo internet: www.etudes-europeennes.eu/images/stories/La_crise_de_la_zone_euro/MARTUCCI_-30-06-2012.pdf.
- MARTUCCI F., *Objectifs et compétences en Union économique et monétaire: réflexions sur l'objectif de stabilité des prix*, in E. NEFRAMI (sous la direction de), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 91 ss.
- MARTUCCI F., *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire: du*

- droit avant toute chose, du droit pour seule chose. Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, Pringle*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 239 ss.
- MARTUCCI F., *Six Pack, two Pack, TSCG: la discipline budgétaire au service de la stabilité financière dans l'Union monétaire*, in R. HERTZOG, C. MESTRE, Y. PETIT (sous la direction de), *La crise financière et budgétaire en Europe. Un moment de vérité pour la construction européenne*, Nancy, 2013, p. 153 ss.
- MARTUCCI F., *The Democratic Foundations of the EMU: The European Parliament and the National Parliaments Between Cooperation and Rivalry*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, 2017, p. 27 ss.
- MARTUCCI F., *Aspects juridiques et institutionnels de la conditionnalité dans la zone euro*, in *Revue de l'Union européenne*, 2019, p. 82 ss.
- MARTUCCI F., *La BCE et la Cour constitutionnelle allemande: souligner les paradoxes de l'arrêt du 5 mai de la Cour constitutionnelle allemande*, in *leclubdejuristes.com*, 11 maggio 2020.
- MARZINOTTO B., SAPIR A., WOLFF G.B., *What kind of Fiscal Union?*, Bruegel Policy Brief No.6/2011, disponibile all'indirizzo internet: <http://bruegel.org/2011/11/what-kind-of-fiscal-union/>.
- MASCLET J.-C., *Préface*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne, La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 1 ss.
- MASTROIANNI R., *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri (dialogo con Ugo Villani)*, in *Eurojus*, 13 febbraio 2017, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/stato-di-diritto-o-ragion-di-stato-la-difficile-rotta-verso-un-controllo-europeo-del-rispetto-dei-valori-dellunione-negli-stati-membri-dialogo-con-ugo-villani/>.
- MAURER A., *From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament*, IAI Working Paper, No. 1311, 2013, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=892>.
- MCCAULIFF C.M.A., *Union in Europe: Constitutional Philosophy and the Schuman Declaration, May 9, 1950*, in *Columbia Journal of European Law*, 2012, p. 441 ss.
- MCDONNELL A., *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or coping with the existing Treaties?*, Heidelberg, 2014, p. 57 ss.
- MEGLIANI M., *From the European Stability Mechanism to the European Monetary Fund: There and Back Again*, in *German Law Journal*, 2020, p. 674 ss.
- MENÉNDEZ A.J., *The Crisis of Law and the European Crises: From the Social and*

- Democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of (Pseudo-)technocratic Governance*, in *Journal of Law and Society*, 2017, p. 56 ss.
- MENGOZZI P., *Commento all'art. 222 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 1834 ss.
- MENGOZZI PIER., *Il trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 129 ss.
- MENGOZZI PIER., *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 99 ss.
- MERLER S., *The Meseberg declaration and euro-zone reform*, in *Bruegel.org*, 25 giugno 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://bruegel.org/2018/06/the-meseberg-declaration-and-euro-zone-reform/>.
- MESSINA M., *Strengthening economic governance of the European Union through enhanced co-operation: a still possible, but already missed, opportunity*, in *European Law Review*, 2014, p. 404 ss.
- MESSORI M., *The flexibility game is not worth the new ESM*, LUISS Working Paper n. 15/2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://sep.luiss.it/research/working-papers/2019/10/25/m-messori-flexibility-game-not-worth-new-esm>.
- MEYER-HEINE A., *Le TFUE et l'assistance financière à un État membre: réflexions liées à la mise en place du MES*, in *Revue de l'Union européenne*, 2014, p. 13 ss.
- MICOSSI S., PERICE F., *L'Esm e i debiti sovrani dei Paesi dell'Eurozona*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli, 2013, p. 55 ss.
- MIDDLETON T., *Not bailing out... Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis*, in *A man for all Treaties. Liber amicorum en l'honneur de J.-C. Piris*, Bruxelles, 2012, p. 421 ss.
- MIGLIO A., *L'assegnazione di compiti alle istituzioni europee nell'ambito di accordi internazionali tra Stati membri*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, p. 144 ss.
- MIGLIO A., *The Regulation on the Provision of Emergency Support Within the Union: Humanitarian Assistance and Financial Solidarity in the Refugee Crisis*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, No 3, European Forum, Insight of 26 September 2016, p. 1171 ss.
- MIGLIO A., *Solidarity in EU asylum and migration law : a crisis management tool or a structural principle?*, in E. KUŹELEWSKA, A. WEATHERBURN, D. KLOZA (eds.), *Irregular migration as a challenge for democracy*, Cambridge, 2018, p. 23 ss.
- MOLONEY N., *European Banking Union: Assessing Its Risks and Resilience*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1609 ss.

- MONJAL P.-Y., *Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1998, 3, p. 69 ss.
- MONJAL P.-Y., *Au fondement du droit de l'Union européenne: recherches doctrinales sur le concept de "commun"*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2007, p. 1291 ss.
- MONJAL P.-Y., *La fonction juridique suspensive du principe de solidarité*, in *Revue du Droit de l'Union européenne* 2013, p. 7 ss.
- MORELLI A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/morelli.pdf>.
- MORGESE G., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 365 ss.
- MORGESE G., *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, Numero speciale "L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive", 2020, p. 77 ss.
- MORIEN J., *The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and policy context*, in *EU Law Live*, 23 luglio 2020.
- MORO D., *Un bilancio per l'eurozona: obiettivi, procedura, istituzioni*, 2013, consultabile all'indirizzo internet: http://www.csfederalismo.it/attachments/2514_CSF-RP_Moro_Bilancio_Eurozona_Luglio2013.pdf.
- MOSCHETTA T.M., *La solidarietà interstatuale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, I (2019), 31 dicembre 2019.
- MUNARI F., *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 723 ss.
- MUNARI F., *Crisi dell'euro o crisi dell'Unione economica?*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, p. 119 ss.
- MUNARI F., CALZOLARI L., *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *Eurojus*, Numero speciale "L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive", 2020, p. 15 ss.

- NAPOLITANO G., *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 461 ss.
- NASCIMBENE B., *Le sanzioni ex art. 7 TUE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 192 ss.
- NASCIMBENE B., *L'iniziativa per una conferenza sul futuro dell'Unione europea. Dalla "paura" all'"ambizione"*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, p. 97 ss.
- NASCIMBENE B., DI PASCALE A., *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, 1, p. 17 ss.
- NAVEL L., *Les travaux préparatoires dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Revue du droit public*, 2016, p. 1547 ss.
- NEERGAARD U., DE VRIES S., "Whatever is necessary... will be done" - *Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis*, 2020, disponibile all'indirizzo internet: [https://jura.ku.dk/english/staff/find-a-researcher/?pure=en%2Fpublications%2Fwhatever-is-necessary-will-be-done--solidarity-in-europe-and-the-covid19-crisis\(0d602b33-a2b8-4104-af03-1f2a63cc74b8\).html](https://jura.ku.dk/english/staff/find-a-researcher/?pure=en%2Fpublications%2Fwhatever-is-necessary-will-be-done--solidarity-in-europe-and-the-covid19-crisis(0d602b33-a2b8-4104-af03-1f2a63cc74b8).html).
- NEFRAMI E., *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 323 ss.
- NEFRAMI E., *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 137 ss.
- NEFRAMI E., *Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 197 ss.
- NEUHOLD H., *Common Security: The Litmus Test of International Solidarity*, in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010, p. 193 ss.
- NICOLOSI S.F., *Emerging challenges of the temporary relocation measures under European Union asylum law*, in *European Law Review*, 2016, p. 338 ss.
- NIKOLAKOPOULOU-STEPHANOU I., *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: from declaration to implementation*, in *Revue hellénique de droit international*, 2010, p. 271 ss.
- NIZZO C., *L'art. 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 381 ss.
- NOTARBARTOLO DI SCIARA M., *Temporary Protection Directive, dead letter or still option for the future? An overview on the reasons behind its lack of implementation*, in *Eurojus*, 2 dicembre 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/temporary-protection-directive-dead-letter-or-still-option-for-the-future-an-overview-on-the-reasons-behind-its-lack-of-implementation/>.

- O'CINNEIDE C., *Austerity and the faded dream of a 'social Europe'*, in A. NOLAN (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, 2014, p. 169 ss.
- O'LEARY S., *Solidarity and citizenship rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in G. DE BÚRCA (ed.), *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005, p. 39 ss.
- OBERDORFF H., *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 283 ss.
- ODDENINO A., *Il QE della Banca Centrale Europea fra politica monetaria, politica economica e dinamiche dei mercati finanziari internazionali*, in *Biblioteca della libertà*, L (2015), gennaio-aprile, n. 212 (online), disponibile all'indirizzo internet: http://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/212_online_Oddenino.pdf.
- OLIVA A.-M., *Solidarité et construction européenne*, in J.-C. BEGUIN, P. CHARLOT, Y. LAIDIÉ (sous la direction de), *La solidarité en droit public*, Paris, 2005, p. 65 ss.
- ORLANDI M., *Commento all'art. 119 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, p. 1287 ss.
- ORTONA G., *La grande bufala del MES sanitario senza condizioni*, in *MicroMega*, 1º settembre 2020, disponibile online.
- PACE L.F., *La crisi del «sistema euro» (2009-2013): cause, fasi, players e soluzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, Napoli, 2014, p. 2147 ss.
- PACE L.F., *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *I Post di AISDUE*, 4 maggio 2020.
- PADOA-SCHIOPPA T., *The eurosystem and financial stability*, in *Revue de la banque*, 2000, p. 204 ss.
- PALLARO P., *Apologia di un nome: un'interpretazione del metodo comunitario e dell'esprit communautaire*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2003, p. 425 ss.
- PALMSTROFER R., *To bail out or not to bail out? The current framework of financial assistance for euro area Member States measured against the requirements of EU primary law*, in *European Law Review*, 2012, p. 771 ss.
- PARISI N., *Il "caso Grecia" e il futuro dell'Unione economica e monetaria europea*, Centro di documentazione europea – Università degli studi di Catania, 2010, disponibile all'indirizzo internet: http://www.cde.unict.it/sites/default/files/files/Parisi_editoriale-CDE-euro-grecia.pdf.
- PEERS S., *Towards a new form of EU law? The use of EU institutions outside the EU legal framework*, in *European constitutional law review*, 2013, p. 37 ss.

- PEERS S., *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*, in *EU Law Analysis*, 24 settembre 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://eulawanalysis.blogspot.lu/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html>.
- PENNESI F., *The Accountability of the European Stability Mechanism and the European Stability Fund: Who Should Answer for Conditionality Measures*, in *European Papers*, 2018, p. 531 ss.
- PÉRALDI-LENEUF F., *La solidarité, un concept juridique? Étude du concept dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in *European Review of Public Law*, 2014, p. 71 ss.
- PEREZ R., *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 1073 ss.
- PERISSICH R., *Dal "metodo comunitario" al "metodo dell'Unione"*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli, 2013, p. 267 ss.
- PERONI G., *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971 ss.
- PERONI G., *Il recesso dall'euro: una via percorribile, ma non auspicabile*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 85 ss.
- PERONI G., *The European Central Bank (ECB) and European Democracy: A Technocratic Institution to Rule All European States?*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, 2017, p. 249 ss.
- PESCATORE P., *International Law and Community Law – A comparative Analysis*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 167 ss.
- PESCATORE P., *Les Objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch. Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*, t. II, Bruxelles, 1972, p. 325 ss.
- PESCATORE P., *Aspects judiciaires de l'acquis communautaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, p. 617 ss.
- PESCE C., *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *I Post di AISDUE*, 16 aprile 2020.
- PETIT Y., *La solidarité énergétique entre les Etats membres de l'Union européenne: une chimère?*, in *Revue des affaires européennes*, 2009-2010, p. 771 ss.
- PETIT Y., *Solidarité entre États membres et fédération monétaire, bancaire et budgétaire*, in J.-C. BARBATO, Y. PETIT (sous la direction de), *L'Union européenne, une fédération plurinationale en devenir?*, Bruxelles, 2015, p. 359 ss.
- PICHERAL C., *La solidarité dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union*, in

- C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 93 ss.
- PICOD F., *Principes généraux du droit*, in A. BARAV, C. PHILIP (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, 1993, p. 858 ss.
- PIRKER B., *Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis*, in *European Papers – European Forum*, 25 aprile 2020.
- PISANI-FERRY J., VIHRIALA E., WOLFF G.B., *Options for a Euro-Area Fiscal Capacity*, 2013, Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/01, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/765-options-for-a-euro-area-fiscal-capacity/>.
- PISTOIA E., *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, I (2019), p. 101 ss.
- PISTOIA E., *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *I Post di AISDUE*, 28 aprile 2020.
- PITRONE A., *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, 23 maggio 2020.
- POCAR F., *Commento al preambolo del TUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Padova, 2014, p. 1 ss.
- POIARES MADURO M., *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, 2012, RSCAS Policy Paper No. 2012/11, consultabile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/24295>.
- POIARES MADURO M., DE WITTE B., KUMM M. (eds.), *The Democratic Governance of the Euro*, RSCAS PP 2012/08, Badia Fiesolana, 2012.
- POIARES MADURO M., *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court* in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020.
- POLI M.D., *La Germania e la «governance economica europea»*, in AA.VV., *The Reform of the Economic Governance in the European Union and the Progress of the Political Integration*, Madrid, 2017, p. 291 ss.
- POLITO G.M., *La solidarité dans l'Union européenne, et en particulier dans le secteur bancaire, 60 ans après la signature du traité de Rome*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, 4, p. 109 ss.
- PONZANO P., *Un nuovo metodo dell'Unione?*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagnoli a Ripoli, 2013, p. 281 ss.
- PONZANO P., *L'intégration différenciée au sein de l'Union européenne et la «cons-*

- titutionnalisation» de la zone Euro*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2015, p. 179 ss.
- PONZANO P., *Un évanescent budget de la zone Euro ou une véritable capacité fiscale de l'UE?*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2020, p. 169 ss.
- PORCHIA O., *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 593 ss.
- PORCHIA O., *I rapporti bilaterali tra Stati membri nel quadro dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 161 ss.
- POSTIGLIONE M., *The Conference on the Future of Europe: Reforming the European Union?*, in *DCU Brexit Institute*, 15 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <http://dcubrexitinstitute.eu/2020/04/the-conference-on-the-future-of-europe-reforming-the-european-union/>.
- POTTAKIS A., *Greece: In Search of a Modern Deus ex Machina: Towards an Orderly Bankruptcy of European Legal Orders*, in *European Public Law*, 2011, p. 181 ss.
- POULOU A., *Austerity and European social rights: How can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, 2014, p. 1145 ss.
- PREDIERI A., *Trattato di Amsterdam e frattali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 255 ss.
- PRESTI G., *Il bail-in*, in *Banca impresa società*, 2015, p. 352 ss.
- PRESUTTI E., *La Corte di giustizia e il patto di stabilità e di crescita: commento alla sentenza del 13 luglio 2004*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, p. 65 ss.
- PRETE L., *Some brief comments on the procedures of enforcement of the Fiscal Compact, one year after its entry into force*, in *European Law Reporter*, 2015, p. 81 ss.
- PREUSS U.K., *Equality of States. Its Meaning in a Constitutionalized Global Order*, in *Chicago Journal of International Law*, 2008, p. 27 ss.
- PROCTOR C., *The Future of the Euro: What Happens if a Member State Leaves?*, in *European Business Law Review*, 2006, p. 909 ss.
- PUGLIESE S., *L'Unione bancaria europea tra esigenze di coerenza interna e risposte alle sfide globali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 831 ss.
- PUTTLER A., *La solidarité financière au sein de l'Union européenne: existe-t-il des mécanismes de péréquation financière en droit européen?*, in A. BERRAMDANE, K. ABDEREMANE (sous la direction de), *Union européenne, une Europe sociale et solidaire?*, Paris, 2015, p. 249 ss.
- QUADRI R., *Commento all'art. 5*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CEE*, Milano, 1965, p. 51 ss.

- RASPADORI F., *Il "metodo comunitario" tra allargamento dell'Unione e Trattato costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 767 ss.
- REPASI R., *Legal Options and Limits for the Establishment of a European Unemployment Benefit Scheme*, European Commission – CEPS, 2017, disponibile online.
- RICCIARDI M., *Solidarietà, contratto e giustizia*, in *Persona e mercato*, 2013, p. 135 ss.
- RIVOSECCHI G., *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, p. 899 ss.
- ROSS M., *Promoting Solidarity: From Public Services to a European Model of Competition?*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1057 ss.
- ROSS M., *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2009, p. 239 ss.
- ROSS M., *The struggle for EU citizenship: why solidarity matters*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 283 ss.
- ROSSI L.S., *La «reazione comune» degli Stati membri dell'Unione europea nel caso Haider*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 151 ss.
- ROSSI L.S., *"Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 293 ss.
- ROSSI L.S., *A new inter-institutional balance: supranational vs. intergovernmental method after the Lisbon Treaty*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 645 ss.
- ROSSI L.S., *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche – L'avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques*, Atti del XIX Convegno annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 361 ss.
- ROSSOLILLO G., *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 793 ss.
- ROSSOLILLO G., *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 325 ss.
- ROSSOLILLO G., *Il monito della corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, in *SIDIBlog*, 19 maggio 2020.
- RUBIO E., *Budget de la zone euro: trois fonctions, trois instruments*, in *Revue de l'Union européenne*, 2013, p. 214 ss.

- RUFFERT M., *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1777 ss.
- RUSSO T., *Solidarity among Member States in the event of a natural or man-made disaster (Art. 222 TFEU)*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2016, p. 43 ss.
- SAARMANN M., *A cup of financial stability, please! The ESM judgment of the Estonian Supreme Court*, in *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, 2013, p. 163 ss.
- SACCOMANNI F., *The Report of the Five Presidents: A Missed Opportunity*, Documenti IAI 15 | 14, luglio 2015, disponibile *online*.
- SALMONI F., *L'insostenibile 'leggerezza' del Meccanismo europeo di stabilità*, in *Federalismi*, n. 20/2020, p. 280 ss.
- SALVADORI M., *Commento all'art. 125 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Padova, 2014, p. 940 ss.
- SANGIOVANNI A., *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 1 ss.
- SANNA C., *Commento all'art. 7 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 70 ss.
- SBARAGLIA F., *D'une solidarité régionale à une solution de sortie de crise économique, le Fond social européen comme tracteur de changement (1957-2018)*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 139 ss.
- SCACCIA G., *Balanced Budget Rule between Constitution and European constraints*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, p. 255 ss.
- SCHEPEL H., *The Bank, the Bond, and the Bail-out: On the Legal Construction of Market Discipline in the Eurozone*, in *Journal of Law and Society*, 2017, p. 79 ss.
- SCHIMMELFENNIG F., *What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 723 ss.
- SCHOELLER M.G., *Preventing the eurozone budget: issue replacement and small state influence in EMU*, in *Journal of European Public Policy*, 2020, disponibile *online*.
- SCIAUDONE F., *Commento all'art. 100 TCE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 669 ss.
- SCIAUDONE F., *Commento all'art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 1310 ss.

- SIMMA B., *Reciprocity*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.
- SIMON D., *L'intérêt général vu par les droits européens*, in B. MATHIEU, M. VERPEAUX, J. CLAUSADE, M. DE CHARASSE (sous la direction de), *L'intérêt général, norme constitutionnelle*, Paris, 2007, p. 47 ss.
- SIMON D., *Les principes en droit communautaire*, in S. CAUDAL (sous la direction de), *Les principes en droit*, Paris, 2008, p. 287 ss.
- SIMON D., *Europavirus?*, in *Europe*, n. 5/2020, p. 1 s.
- SIMONE P., *Respecting the Democratic Principle in ESM Activities Related to the Context of the Economic and Financial Crisis*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, 2017, p. 195 ss.
- SIRAGUSA M., RIZZA C., *L'“insostenibile leggerezza” del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Eurojus*, 26 maggio 2020.
- SMITS R., *A Single Currency for Europe and the Karlsruhe Court*, in *Legal Issues of European Integration*, 1994, p. 115 ss.
- SMITS R., *Law of the Economic and Monetary Union*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 2002, p. 309 ss.
- SMITS R., *The European Debt Crisis and European Union Law: comments and a call for action*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 827 ss.
- SNYDER F., *EMU Revisited. Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?*, EUI Working Paper LAW No. 98/6, 1998, reperibile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/id/942/BS-EMUWOR-FS.pdf>.
- SNYDER F., *EMU – Integration and Differentiation: Metaphor for European Union*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 687 ss.
- SOLDATOS P., *Le régime juridique d'admission dans l'Union européenne à la lumière du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 124 ss.
- SOMMERMAN K.-P., *Article 3 [The Objectives of the European Union]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013, p. 157 ss.
- SOMMERMAN K.-P., *Some Reflections on the Concept of Solidarity and its Transformation into a Legal Principle*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2014, p. 10 ss.
- SPERANZIN M., voce *Bail-in (e condivisione degli oneri)*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, 2017, p. 28 ss.
- STARITA M., *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 385 ss.
- STARITA M., *Democratic Principles and the Economic Branch of the Economic and*

- Monetary Union*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham-Torino, 2017, p. 3 ss.
- SUPIOT A., *Introduction*, in A. SUPIOT (sous la direction de), *Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, 2015, p. 7 ss.
- TEMPLE LANG J., *Checks and balances in the European Union: the institutional structure and the "Community method"*, in *European Public Law*, 2006, p. 127 ss.
- TEMPLE LANG J., *Article 10 EC: the most important "general principle" of Community law*, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, C. CARDNER (eds.), *General principles of EC law in a process of development*, Alphen aan den Rijn, 2008, p. 75 ss.
- TESAURO G., *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *I Post di AISDUE*, 18 aprile 2020, p. 10 ss.
- TESAURO G., DE PASQUALE P., *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio europeo*, 11 maggio 2020.
- THIELE A., *Financial Assistance to Non-Euro Area Member States*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020, p. 1025 ss.
- THIES A., *The Search for Effectiveness and the Need for Loyalty in EU External Action*, in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018, p. 263 ss.
- THIRION G., *European Fiscal Union: Economic rationale and design challenges*, CEPS Working Document, gennaio 2017, disponibile online.
- THYM D., TSOURDI E., *Les dimensions constitutionnelle et opérationnelle de la solidarité dans les politiques d'asile et de contrôle des frontières*, in R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019, p. 35 ss.
- THYM D., WENDEL M., *Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de Justice, le MES et le mythe du déclin de la communauté de droit*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 733 ss.
- TIZZANO A., *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 455 ss.
- TIZZANO A., *L'application de la Charte des droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 430 ss.
- TOMKIN J., *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Im-*

- pact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, in *German Law Journal*, 2013, p. 169 ss.
- TOMUSCHAT C., *Solidarität in Europa*, in *Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 729 ss.
- TOMUSCHAT C., *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, in *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, t. 281, 1999, p. 9 ss.
- TORRES F., *The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player in the Crisis Context*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 287 ss.
- TOSATO G.L., *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, in *Affari Internazionali*, 21 maggio 2010, disponibile all'indirizzo internet: www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1458.
- TOSATO G.L., *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://astrid.eu/Riforma-del-Studi-e-ri/Archivio-29/Tosato_Asimmetrie-e-dilemmi-istituzionali_vol-Ist-europ.pdf.
- TOSATO G.L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss.
- TOSATO G.L., *Il fiscal compact*, in G. AMATO, R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli, 2013, p. 27 ss.
- TOSATO G.L., *Bail-in: legittimo, ma non obbligatorio*, in www.affarinternazionali.it, 26 luglio 2016.
- TOSATO G.L., *L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 223 ss.
- TRANTAFYLLOU D., *Les plans de sauvetage de la zone Euro et la peau de chagrin*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2011, p. 195 ss.
- TRIDIMAS T., *From barking to biting: Reflections on the Bundesverfassungsgericht judgment of 5 may 2020*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, p. 143 ss.
- TRISTRAM ENGELHARDT JR. H., *Solidarity: Post-Modern Perspectives*, in K. BAYERTZ (ed.), *Solidarity*, Dordrecht-Boston-London, 1999, p. 293 ss.
- TSEBELIS G., *Lessons from the Greek crisis*, in *Journal of European Public Policy*, 2016, p. 25 ss.
- TSOUKALA P., *Euro Zone Crisis Management and the New Social Europe*, in *Columbia Journal of European Law*, 2013, p. 31 ss.
- TUFANO M.L., *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 505 ss.

- TUFANO M.L., *Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 133 ss.
- TUFANO M.L., *Commento all'art. 125 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 1323 ss.
- TUOMINEN T., *The European Banking Union: a shift in the internal market paradigm?*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1359 ss.
- TUORI K., *The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications*, EU Law Working Papers No. 28, 2012, disponibile all'indirizzo internet: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24301/LAW_2012_28_Tuori.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- USHER J.A., *Economic and monetary union – A lawyer's view*, in J.A. USHER (ed.), *The state of European Union*, Harlow, 2000, p. 230 ss.
- VAN CLEYNENBREUGEL P., *Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the wake of economic crises*, in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, p. 13 ss.
- VAN DEN BRINK A., VAN ROSSEM J.W.C., *Sovereignty, stability and solidarity: conflicting and converging principles in EU economic governance*, in M.J.J.P. LUCHTMAN, A. VAN DEN BRINK, M. SCHOLTEN (eds.), *Sovereignty in the shared legal order of the EU: core values of regulation and enforcement*, Cambridge, 2015, p. 117 ss.
- VAN MALLEGHEM P.-A., *Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution*, in *German Law Journal*, 2013, p. 141 ss.
- VARJU M., CZINA V., *Hitting where it hurts the most: Hungary's legal challenge against the EU's refugee quota system*, in *Verfassungsblog*, 17 febbraio 2016, disponibile all'indirizzo internet: <http://verfassungsblog.de/hitting-where-it-hurts-the-most-hungarys-legal-challenge-against-the-eus-refugee-quota-system/>.
- VATTERMOLI D., *Il bail-in*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, 2016, p. 517 ss.
- VEGA MOCOROA I., *Il futuro del sistema delle risorse proprie dell'UE: una riforma necessaria*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 433 ss.
- VEGA MOCOROA I., *Il sistema delle risorse proprie nell'UE post-Brexit: un'occasione per la riforma*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 29 ss.
- VELLANO M., *Verso il superamento del principio della parità formale degli Stati nel governo dell'economia mondiale*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*. Liber amicorum in onore di Paolo Picone, Napoli, 2011, p. 153 ss.

- VENERUSO R., *Karlsruhe e BCE tre mesi dopo: tanto tuonò che non piovve?*, 17 agosto 2020, disponibile online.
- VERDUN A., *La nécessité d'un "gouvernement économique" dans une UEM asymétrique*, in *Politique européenne*, 2003, p. 11 ss.
- VERHELST S., *Differentiated Economic and Monetary Integration. An Experimental Cocktail in Search of a New Recipe*, in *Studia Diplomatica*, 2013, p. 19 ss.
- VERHELST S., *Semantics Matter: Why the European Monetary Fund is a welcome idea, but a bad name*, Egmont Commentaries, 2018, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.egmontinstitute.be/semantics-matter-european-monetary-fund-welcome-idea-bad-name/>.
- VERLOREN VAN THEMAAT P., *Some preliminary observations on the intergovernmental conferences: the relations between the concepts of a common market, a monetary union, an economic union, a political union and sovereignty*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 291 ss.
- VERWEY M., LANGEDIJK S., KUENZEL R., *Next Generation EU: A recovery plan for Europe*, in voxeu.org, 9 giugno 2020.
- VIGNERON PH., *Réflexions sur le soutien financier à la Grèce: pour une lecture moins politique du traité*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2010, p. 489 ss.
- VIGNERON PH., *Une construction incomplète de la zone euro*, in J. BOURRINET, PH. VIGNERON (sous la direction de), *Les paradoxes de la zone euro*, Bruxelles, 2010, p. 35 ss.
- VIKARSKA Z., *The Slovak Challenge to the Asylum-Seekers' Relocation Decision: A Balancing Act*, in *EU Law Analysis*, 29 dicembre 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://eulawanalysis.blogspot.lu/2015/12/the-slovak-challenge-to-asylum-seekers.html>.
- VILLANI U., *Editoriale. Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, 3, p. 1 ss.
- VILLANI U., *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 259 ss.
- VIRALLY M., *Le principe de reciprocité dans le droit international contemporain*, in *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, t. 122, 1967, p. 1 ss.
- VIRALLY M., *Le rôle des "principes" dans le développement du droit international*, in *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Faculté de Droit de l'Université de Genève, 1968, p. 531 ss.
- VITERBO A., *Commento all'art. 136 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1241 ss.
- VITERBO A., *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of Crisis*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (eds.),

- Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham–Torino, 2017, p. 267 ss.
- VITERBO A., *The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank*, in *European Papers*, 2020, p. 671 ss.
- VITERBO A., CISOTTA R., *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 961 ss.
- VITERBO A., CISOTTA R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.
- WEINSCHEL H., *The Doctrine of the Equality of States and its Recent Modifications*, in *The American Journal of International Law*, 1951, p. 417 ss.
- WELLENS K., *Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations*, in R.S.J. MACDONALD, D.M. JOHNSTON (eds.), *Towards World Constitutionalism*, Leiden, 2005, p. 775 ss.
- WELLENS K., *Revisiting Solidarity as a (Re-)Emerging Constitutional Principle: Some Further Reflections*, in R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, Heidelberg, 2010, p. 3 ss.
- WILS G., *The concept of reciprocity in EEC law: An exploration into these realms*, in *Common Market Law Review*, 1991, p. 245 ss.
- WILSHER D., *Ready to do whatever it takes? The legal mandate of the European Central Bank and the economic crisis*, in *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 2013, p. 503 ss.
- WOJCIK K.-P., *Bail-in in the Banking Union*, in *Common market law review*, 2016, p. 91 ss.
- WOLFF G.B., *A Budget for Europe's Monetary Union*, 2012, Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/22, consultabile all'indirizzo internet: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/762-a-budget-for-europes-monetary-union/>.
- WOLFRUM R., *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, in P.-M. DUPUY et al. (eds.), *Common values in international law. Essays in honour of Christian Tomuschat*, Kehl, 2006, p. 1087 ss.
- WOUTERS J., *Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality*, in B. DE WITTE, D. HANF, E. VOS (eds.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen–Oxford–New York, 2001, p. 301 ss.
- WYPLOSZ C., *A European Monetary Fund?*, European Parliament In-Depth Analysis, maggio 2017, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.euro>

[parl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA\(2017\)602076_EN.pdf](http://parl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA(2017)602076_EN.pdf).

- ZACCARONI G., *Reforming the EMU: Trying to Make Sense of the St Nicholas Proposal*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020, p. 359 ss.
- ZAMBRANO V., *Commento all'art. 222 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1649 ss.
- ZEMANEK J., *The Principle of Equality*, in C. KADDOUS, A. AUER (eds.), *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Genève-Bâle-Munich-Bruxelles-Paris, 2006, p. 237 ss.
- ZEMSKOVA A., *ESM in the context of the Coronavirus Crisis – a Much Needed Lifejacket or Another Lead Blanket?*, in *European Law Blog*, 7 aprile 2020.
- ZILLER J., *Metodo comunitario e metodo intergovernativo a confronto, nell'intrecciamento fra diritto europeo e diritto nazionale*, in P. BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosur*, Milano, 2006, p. 187 ss.
- ZILLER J., *L'inquadramento giuridico della governance e degli strumenti d'azione dell'Unione economica e monetaria*, in O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento internazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Napoli, 2015, p. 13 ss.
- ZILLER J., *Europa, Coronavirus e Italia*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 24 marzo 2020.
- ZILLER J., *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand. A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in *Eurojus*, 7 maggio 2020.
- ZOETEWIJ-TURHAN M.H., TURHAN O., *The European Agenda on Migration: Let's Talk Turkey*, in *Journal of immigration, asylum and nationality law*, 2016, p. 142 ss.
- ZOPPÈ A., DIAS C., *The ESM Pandemic Crisis Support*, European Parliament Briefing, agosto 2020, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651350/IPOL_BRI\(2020\)651350_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651350/IPOL_BRI(2020)651350_EN.pdf).
- ZOPPÈ A., GASPAROTTI A., *The ESM and the IMF: comparison of the main features*, European Parliament In-Depth Analysis, aprile 2018, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614485/IPOL_IDA\(2017\)614485_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614485/IPOL_IDA(2017)614485_EN.pdf).

Interventi e proposte

BINI SMAGHI L., *What We Mean When We Talk About Solidarity*, in *eutopia*, 12 ottobre 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://eutopiamagazine.eu/en/lorenzo-bini-smaghi/speakers-corner/what-we-mean-when-we-talk-about-solidarity>.

DE RAVINEL S., *Le manque de solidarité est un «danger mortel» pour l'Europe, selon Jacques Delors*, in *Le Figaro*, 28 marzo 2020, disponibile online.

DRAGHI M., *Intervento di commiato*, 28 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191028-7e8b444d6f.it.htm>.

DUFF A., *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone*, European Policy Center, 2016, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6229_protocol_of_frankfurt.pdf.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (ETUC), *ETUC Position on the Proposals for a Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness (BICC) and new developments of the European Stability Mechanism (ESM)*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.etuc.org/system/files/document/file/2020-01/ETUC%20Position%20on%20the%20Proposals%20for%20a%20BICC%20and%20new%20developments%20of%20the%20ESM%20%28Adopted%29_0.pdf.

FUBINI F., *Lagarde (Bce): «Il patto di stabilità va rivisto prima che rientri in vigore»*, in *Corriere della Sera*, 18 maggio 2020, disponibile online.

GLIENICKER GROUP, *Towards a Euro Union*, 2013, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1173-towards-a-euro-union/>.

GROUPE EIFFEL EUROPE, *Pour une Communauté politique de l'euro*, 2014, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/813-pour-une-communaute-politique-de-leuro/>.

L'appello di 32 economisti: «No all'Esm se non cambia la logica europea», in *Micromega*, 11 marzo 2020, disponibile all'indirizzo internet: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/appello-di-32-economisti-no-all-esm-se-non-cambia-la-logica-europea/>.

LETTA E., *Europe's Responsible Solidarity*, in *Project Syndicate*, 2013, disponibile all'indirizzo internet: www.project-syndicate.org/commentary/self-interest-and-solidarity-in-the-european-union-by-enrico-letta.

- MAAS H., SCHOLZ O., *A response to the corona crisis in Europe based on solidarity*, 5 aprile 2020, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-scholz-corona/2330904>.
- MATTARELLA S., *Intervento del Presidente della Repubblica all'apertura della conferenza "The State of the Union 2018, solidarietà in Europa"*, Badia Fiesolana, 10 maggio 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.quirinale.it/elementi/1340>.
- Mes, nulla è cambiato: l'Italia non firmi. Nuovo appello al governo di 37 economisti, in *MicroMega*, 11 marzo 2020, disponibile all'indirizzo internet: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/mes-nulla-e-cambiato-l-italia-non-firmi-nuovo-appello-al-governo-di-37-economisti/>.
- NOTRE EUROPE, Policy Proposal by Jacques DELORS, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*, Study by Sami Andoura, Leigh Hancker and Marc Van Der Woude, 2010, disponibile all'indirizzo internet: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/dv/201/201006/20100602_envi_study_energy_policy_en.pdf.
- PISANI-FERRY J., *La postérité du plan de relance européen sera une affaire d'exécution*, in *Le Monde*, 20 giugno 2020, disponibile online.
- ROSTOWSKI J., *Europe Needs the Solidarity of Self-Interest*, in *Financial Times*, 2011, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ft.com/content/d7cbfa90-a800-11e0-afc2-00144feabdc0>.
- SACCOMANNI F., *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, 10 gennaio 2013, consultabile all'indirizzo internet: https://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/2013-Convegno-Scaruffi.pdf.
- SPINELLI GROUP, *A Fundamental Law of the European Union*, 2013, <http://www.spinelligroup.eu/it/article/fundamental-law-european-union>.
- TOMMASO PADOA-SCHIOPPA GROUP, *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe*, 2012, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.notre-europe.eu/media/completingtheeuroreportpadoa-schioppagroupnejune2012.pdf?pdf=ok>.
- VALLÉE S., COHEN-SETTON J., DE GRAUWE P., DULLIEN S., *The proposed reform of the European Stability Mechanism must be postponed*, 11 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2019/12/11/the-proposed-reform-of-the-european-stability-mechanism-must-be-postponed/>.

VISCO I., *Audizione sul funzionamento del Meccanismo europeo di stabilità e sulle sue prospettive di riforma*, Roma, 4 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-governatore/integov2019/visco-audizione-4122019.pdf>.

WOLFF G., *Why Europe doesn't need a finance minister*, in *Politico*, 3 dicembre 2017, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.politico.eu/article/european-finance-minister-opinion-why-europe-doesnt-need-a-finance-minister/>.

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA CITATA

Corte di giustizia

Sentenze e ordinanze

Corte giust., 21 giugno 1958, causa 8/57, *Groupement des hauts fourneaux e aciéries belges c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1958:9

Corte giust., 18 maggio 1962, causa 13/60, *Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft e a. c. Alta Autorità*, ECLI:EU:C:1962:15

Corte giust., 14 dicembre 1962, cause riunite 2/62 e 3/62, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, ECLI:EU:C:1962:45

Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1

Corte giust., 13 novembre 1964, cause riunite 90/63 e 91/63, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, ECLI:EU:C:1964:80

Corte giust., 16 giugno 1966, cause riunite 52/65 e 55/65, *Germania c. Commissione*, ECLI:EU:C:1966:32

Corte giust., 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, ECLI:EU:C:1969:57

Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1969:68

Corte giust., 18 febbraio 1970, causa 38/69, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1970:11, punto 10 s.

Corte giust., 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114

Corte giust., 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio* (c.d. "AETS"), ECLI:EU:C:1971:32

Corte giust., 13 giugno 1972, cause riunite 9/71 e 11/71, *Compagnie d'approvisionnement, de transport e de crédit e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1972:52

Corte giust., 22 giugno 1972, causa 1/72, *Frilli*, ECLI:EU:C:1972:56

Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1973:13

- Corte giust., 21 febbraio 1973, causa 6/62, *Europemballage Corporation e Continental Can Company c. Commissione*, ECLI:EU:C:1973:22
- Corte giust., 24 ottobre 1973, causa 43/72, *Merkur c. Commissione*, ECLI:EU:C:1973:108
- Corte giust., 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold KG c. Commissione*, ECLI:EU:C:1974:51
- Corte giust., 10 dicembre 1974, causa 36/74, *Charmasson c. Ministre de l'économie e des finances*, ECLI:EU:C:1974:137
- Corte giust., 26 febbraio 1976, causa 52/75, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1976:29
- Corte giust., 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1978:141
- Corte giust., 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:32
- Corte giust., 29 marzo 1979, causa 231/78, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:101
- Corte giust., 25 settembre 1979, causa 232/78, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1979:215
- Corte giust., 4 ottobre 1979, causa 141/78, *Francia c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:225
- Corte giust., 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer*, ECLI:EU:C:1979:290
- Corte giust., 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, *Valsabbia c. Commissione*, ECLI:EU:C:1980:81
- Corte giust., 10 luglio 1980, causa 32/79, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1980:189
- Corte giust., 16 febbraio 1982, cause riunite 39/81, 43/81, 85/81 e 88/81, *Halyvourgiki c. Commissione*, ECLI:EU:C:1982:59
- Corte giust., 14 febbraio 1984, causa 325/82, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1984:60
- Corte giust., 12 luglio 1984, causa 261/83, *Castelli*, ECLI:EU:C:1984:280
- Corte giust., 9 luglio 1985, causa 179/84, *Bozzetti c. Invernizzi*, ECLI:EU:C:1985:306
- Corte giust., 22 gennaio 1986, causa 250/84, *Eridania c. Cassa congruaglio zucchero*, ECLI:EU:C:1986:22
- Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1986:166
- Corte giust., 28 novembre 1986, causa 270/83, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1986:37

- Corte giust., 20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1988:420
- Corte giust., 27 settembre 1988, causa C-235/87, *Matteucci c. Communauté française de Belgique*, ECLI:EU:C:1988:460
- Corte giust., 29 settembre 1987, causa 126/86, *Giménez Zaera c. Instituto Nacional de la Seguridad Social e Tesorería General de la Seguridad Social*, ECLI:EU:C:1987:395
- Corte giust., 24 gennaio 1991, causa C-339/89, *Alsthom c. Sulzer*, ECLI:EU:C:1991:28
- Corte giust., 24 gennaio 1991, causa C-27/90, *SITPA c. ONIFLHOR*, ECLI:EU:C:1991:32
- Corte giust., 7 maggio 1991, causa C-340/89, *Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- u. Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1991:193
- Corte giust., 11 giugno 1991, causa 307/89, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1991:245
- Corte giust., 9 marzo 1994, causa C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf*, ECLI:EU:C:1994:90
- Corte giust., 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, *Crispoltoni e a. c. Fattoria Autonoma Tabacchi e a.*, ECLI:EU:C:1994:364
- Corte giust., 23 maggio 1996, causa C-5/94, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland)*, ECLI:EU:C:1996:205
- Corte giust., 29 maggio 1997, causa C-14/96, *Denuit*, ECLI:EU:C:1997:260
- Corte giust., 29 ottobre 1998, causa C-375/96, *Zaninotto c. Ispettorato Centrale Repressione Frodi - Ufficio di Conegliano - Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali*, ECLI:EU:C:1998:517
- Corte giust., 21 settembre 1999, causa C-378/97, *Wijzenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439
- Corte giust., 3 ottobre 2000, causa C-9/99, *Échirolles Distribution*, ECLI:EU:C:2000:532
- Corte giust., 16 novembre 2000, causa C-217/99, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:2000:638
- Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458
- Corte giust., 15 gennaio 2002, causa C-55/00, *Gottardo*, ECLI:EU:C:2002:16
- Corte giust., 19 febbraio 2002, causa C-35/99, *Arduino*, ECLI:EU:C:2002:97
- Corte giust., 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2002:462

- Corte giust., 22 ottobre 2002, causa C-241/01, *National Farmers' Union*, ECLI:EU:C:2002:604
- Corte giust., 13 febbraio 2003, causa C-131/01, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2003:96
- Corte giust., 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333
- Corte giust., 10 luglio 2003, causa C-11/00, *Commissione c. BCE*, ECLI:EU:C:2003:395
- Corte giust., 11 dicembre 2003, causa C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, ECLI:EU:C:2003:664
- Corte giust., 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2004:436
- Corte giust., 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614
- Corte giust., 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169
- Corte giust., 12 aprile 2005, causa C-61/03, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2005:210
- Corte giust., 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione c. Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2005:341
- Corte giust., 14 luglio 2005, causa C-433/03, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2005:462
- Corte giust., 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2006:345
- Corte giust., 28 novembre 2006, causa C-413/04, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:741
- Corte giust., 28 novembre 2006, causa C-414/04, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:742
- Corte giust., 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:461
- Corte giust., 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, ECLI:EU:C:2008:630
- Corte giust., 3 marzo 2009, causa C-205/06, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2009:118
- Corte giust., 3 marzo 2009, causa C-249/06, *Commissione c. Svezia*, ECLI:EU:C:2009:119
- Corte giust., 14 maggio 2009, causa C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio e a.*, ECLI:EU:C:2009:304
- Corte giust., 15 ottobre 2009, causa C-101/08, *Audiolux e a.*, ECLI:EU:C:2009:626

- Corte giust., 19 novembre 2009, causa C-118/07, *Commissione c. Finlandia*, ECLI:EU:C:2009:715
- Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-239/06, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:784
- Corte giust., 15 dicembre 2009, *Commissione c. Finlandia*, ECLI:EU:C:2009:778
- Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-294/05, *Commissione c. Svezia*, ECLI:EU:C:2009:779
- Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-409/05, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2009:782
- Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-461/05, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:2009:783
- Corte giust., 4 marzo 2010, causa C-38/06, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2010:108
- Corte giust., 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione c. Svezia*, ECLI:EU:C:2010:203
- Corte giust., 29 giugno 2010, causa C-550/09, *E e F*, ECLI:EU:C:2010:382
- Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806
- Corte giust., 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. e a.*, ECLI:EU:C:2011:865
- Corte giust., 26 giugno 2012, causa C-335/09 P, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2012:385
- Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756
- Corte giust., 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:625
- Corte giust., 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400
- Corte giust., 6 ottobre 2015, causa C-362/14, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650
- Corte giust., 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising c. Commissione e BCE*, ECLI:EU:C:2016:701
- Corte giust., 20 settembre 2016, cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P, *Mallis e Malli c. Commissione e BCE*, ECLI:EU:C:2016:702
- Corte giust., 13 giugno 2017, causa C-258/14, *Florescu*, ECLI:EU:C:2017:448
- Corte giust., 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631
- Corte giust., 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione*, ECLI:EU:C:2017:663

- Corte di giustizia del 20 dicembre 2017, causa C-226/16, *Eni e a.*, ECLI:EU:C:2017:1005
- Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, ECLI:EU:C:2018:118
- Corte giust., 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss e a.*, ECLI:EU:C:2018:1000
- Corte giust., 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M (Révocation du statut de réfugié)*, ECLI:EU:C:2019:403
- Corte giust., 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia e a. (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale)*, ECLI:EU:C:2020:257

Pareri

- Corte giust., 11 novembre 1975, parere 1/75, ECLI:EU:C:1975:145
- Corte giust., 26 aprile 1977, parere 1/76, ECLI:EU:C:1977:63
- Corte giust., 14 dicembre 1991, parere 1/91, ECLI:EU:C:1991:490
- Corte giust., 19 marzo 1993, parere 2/91, ECLI:EU:C:1993:106
- Corte giust., 15 novembre 1994, parere 1/94, ECLI:EU:C:1994:384
- Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454

Conclusioni e prese di posizione degli avvocati generali

- Conclusioni presentate dall'avvocato generale Fennelly il 6 febbraio 1997, causa C-70/95, *Sodemare*, ECLI:EU:C:1997:55
- Conclusioni presentate dall'avvocato generale Geelhoed il 2 dicembre 2004, causa C-61/03, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2004:765
- Preso di posizione dell'avvocato generale Kokott, presentata il 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:675
- Conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott il 17 gennaio 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:21
- Conclusioni presentate dall'avvocato generale Bot il 26 luglio 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618
- Conclusioni presentate dall'avvocato generale Mengozzi il 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni e a.*, ECLI:EU:C:2017:616

Conclusioni presentate dall'avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona il 26 giugno 2019, causa C-255/18, *State Street Bank International*, ECLI:EU:C:2019:539

Conclusioni presentate dall'avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona il 9 luglio 2019, causa C-414/18, *Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo*, ECLI:EU:C:2019:574

Conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston il 31 ottobre 2019, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale)*, ECLI:EU:C:2019:917

Tribunale dell'Unione europea (già Tribunale di primo grado)

Tribunale di primo grado, 28 aprile 1998, causa T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:T:1998:74

Tribunale di primo grado, 15 settembre 1998, cause riunite T-126/96 e T-127/96, *BFM c. Commissione*, ECLI:EU:T:1998:207

Tribunale dell'Unione europea, ord. 15 giugno 2011, causa T-259/10, *Ax c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2011:274

Tribunale dell'Unione europea, 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c. Commissione*, ECLI:EU:T:2015:739

Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567

Corte internazionale di giustizia

Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 21 giugno 1971 sulle *Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza dell'Africa del Sud in Namibia (Sud-Ovest africano) nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di sicurezza*, ICJ Reports 1971, p. 16

Corti nazionali

Corte costituzionale italiana

Corte cost., sent. n. 232/1975, *ICIC*

Corte cost., sent. n. 75/1992

Corte cost., sent. n. 129/2006

Corte cost., sent. n. 284/2007

Corte cost., sent. n. 227/2010, *M.K.P.*

Bundesverfassungsgericht (Germania)

BVerfG, 12 ottobre 1993, 89, 155, *NJW*, 1993, p. 3047

BVerfG, 30 giugno 2009, *NJW*, 2009, p. 2267

BVerfG, 2 BvR 1099/10, 9.6.2010

BVerfG, 2 BvR 987/10, 7.9.2011

BVerfG, 2 BvR 1390/12, 12.9.2012

BVerfG, 2 BvR 859/15, 5.5.2020

Riigikohus (Estonia)

Riigikohus, *en banc*, case 3-4-1-6-12, traduzione inglese disponibile all'indirizzo internet: <http://www.riigikohus.ee/?id=1347>.

Tribunal constitucional (Portogallo)

Tribunal constitucional, Acórdão n. 187/2013, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2020
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Studi di diritto internazionale ed europeo

Per i tipi di Giuffrè

1. RICCARDO LUZZATTO, *Stati giuridici e diritti assoluti nel diritto internazionale privato*, 1965, pp. IX-330.
2. ALBERTO SANTA MARIA, *Le società nel diritto internazionale privato*, ristampa, 1973, pp. XI-272.
3. RICCARDO LUZZATTO, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, 1972, pp. XII-332.
4. GIORGIO SACERDOTI, *I contratti tra stati e stranieri nel diritto internazionale*, 1972, pp. XII-408.
5. PIERLUIGI LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, 1972, pp. XII-316.
6. BRUNO NASCIMBENE, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, 1984, pp. IV-592.
7. MANLIO FRIGO, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, 1986, p. VIII-436.
8. MASSIMO CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, 1996, pp. XIV-340.
9. MARCO PEDRAZZI, *Danni causati da attività spaziali e responsabilità internazionale*, 1996, pp. XII-376.
10. ALESSANDRA LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, 1999, pp. XII-204.
11. MARIA C. BARUFFI, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, 2001, pp. XII-350.
12. CARLA GULOTTA, *Le relazioni industriali nelle imprese multinazionali. I diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori nell'Unione europea e nel diritto internazionale*, 2002, pp. XIV-314.
13. GIULIO PERONI, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, 2005, pp. XII-392.
14. STEFANO BASTIANON, *Il diritto unitario della concorrenza e l'integrazione dei mercati*, 2005, pp. XIV-316.
15. FRANCESCO ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, 2005, pp. XII-300.
16. ANDREA CARCANO, *L'occupazione dell'Iraq nel diritto internazionale*, 2009, pp. XII-362.

17. ALESSIA DI PASCALE, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, 2010, pp. X-304.
18. ANGELICA BONFANTI, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente*. Profili di diritto internazionale pubblico e privato, 2012, pp. XX-434.
19. GIULIO PERONI, *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, 2012, pp. VIII-210.
20. JACOPO ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, 2018, pp. XVI-476.

Per i tipi di Giappichelli

21. FILIPPO CROCI, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, 2020, pp. XVIII-462.

