

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri dell'UE nell'ambito della governance economica europea

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1713203> since 2019-10-08T18:39:59Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN
“DIRITTI E ISTITUZIONI”

CICLO: XXIX

**Il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri dell’UE
nell’ambito della *governance* economica europea**

DOTTORANDO

Filippo Croci

TUTOR

Chiar.mo Prof. Alberto Oddenino

Chiar.mo Prof. Francesco Costamagna

COORDINATORE DEL DOTTORATO

Chiar.ma Prof.ssa Gabriella Margherita Racca

ANNI ACCADEMICI: 2014 – 2016

SETTORE SCIENTIFICO-DISCIPLINARE DI

AFFERENZA: IUS/14

INDICE

Introduzione	1
Capitolo I – La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea: profili generali ed istituzionali.....	7
1. Premessa: cenni sulle differenti accezioni della solidarietà nel diritto dell’Unione europea.....	7
2. La solidarietà tra Stati membri: specificità ed aspetti comuni in rapporto alle altre dimensioni della solidarietà nell’Unione europea	15
3. Le differenze (e le analogie) con le declinazioni del principio di solidarietà nel diritto internazionale	20
4. (<i>segue</i>) e con il principio di reciprocità	25
5. L’evoluzione della solidarietà tra Stati membri nell’ordinamento giuridico “comunitario”.....	31
5.1. I riferimenti iniziali: la dichiarazione Schuman ed i preamboli dei trattati CECA e CEE	32
5.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia	35
5.3. Il progressivo riconoscimento del principio di solidarietà tra Stati membri nei trattati dell’Unione europea	48
6. La pluralità di “declinazioni” della solidarietà tra Stati membri a seguito della riforma di Lisbona.....	54
6.1. La solidarietà quale valore.....	54
6.2. La solidarietà tra Stati membri quale obiettivo dell’Unione europea	58
6.3. La solidarietà tra Stati membri quale principio	64
7. L’operatività della solidarietà tra Stati membri nei settori in relazione ai quali è espressamente menzionata dai trattati (cenni)	69
7.1. L’azione esterna dell’Unione e la politica estera e di sicurezza comune (PESC)	70
7.2. La politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne	76
7.3. Le «misure adeguate alla situazione economica» e l’«assistenza finanziaria» di cui all’art. 122 TFUE (rinvio).....	84
7.4. La politica dell’Unione nel settore dell’energia	84
7.5. La clausola di solidarietà di cui all’art. 222 TFUE: un’applicazione del principio di solidarietà tra l’Unione e gli Stati membri	88

8. I rapporti tra il principio di solidarietà tra Stati membri ed altri principi fondamentali dell'Unione europea.....	92
8.1. Principio di solidarietà tra Stati membri e principio di leale cooperazione.....	92
8.2. Principio di solidarietà e principio di uguaglianza tra Stati membri: armonia o contraddizione?.....	98
9. 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.	103

Capitolo II – I rapporti tra il principio di solidarietà tra Stati membri e l'assetto normativo dell'Unione economica e monetaria prima della crisi economico-finanziaria..... 107

1. La struttura “asimmetrica” dell'UEM e i suoi principi ispiratori (cenni).....	107
2. La controversa natura delle competenze dell'Unione nel settore della politica economica: la rilevanza dell'autonomia degli Stati membri in tale ambito.....	121
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.....	127
4. Il ruolo della solidarietà tra Stati membri nei meccanismi previsti dall'art. 122 TFUE.....	132
5. (<i>segue</i>): e nelle «disposizioni transitorie» dettate per gli «Stati membri con deroga» dagli artt. 143 e 144 TFUE.....	138
6. Brevi conclusioni provvisorie sul ruolo della solidarietà nell'ambito dell'UEM	141

Capitolo III – Il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri nel contesto dell'evoluzione della *governance* economica europea a seguito della crisi economico-finanziaria..... 148

1. Cenni sulle principali misure adottate in risposta alla crisi	148
2. In particolare: i meccanismi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri dell'Unione	161
2.1. L'assistenza finanziaria agli Stati “non euro”.....	162
2.2. I primi interventi a vantaggio della Grecia	163
2.3. Il MESF e il FESF; l'art. 122, par. 2, TFUE quale base giuridica del regolamento istitutivo del MESF	167
2.4. L'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità e la revisione del TFUE	175

2.5. Il dibattito sulla compatibilità dei meccanismi di assistenza finanziaria con la c.d. <i>no bail-out clause</i>	183
3. La sentenza <i>Pringle</i> della Corte di giustizia	194
4. (<i>segue</i>) e il riferimento al principio di solidarietà tra Stati membri nella presa di posizione dell'avvocato generale Kokott.....	207
5. Il ricorso al c.d. metodo intergovernativo e i rapporti tra strumenti di diritto internazionale pattizio e ordinamento giuridico dell'Unione	213
6. La c.d. "costituzionalizzazione" del requisito della condizionalità: punto di equilibrio tra solidarietà e responsabilità o aperta contraddizione con il principio di solidarietà?	224
7. La crescente valorizzazione dell'obiettivo della stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme.....	228
8. Un primo bilancio sull'assistenza finanziaria agli Stati membri: affermazione o negazione del principio di solidarietà interstatale?	233
Conclusioni e prospettive future	243
Bibliografia	251
Indice della giurisprudenza citata	285

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, sembra accomunare 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 invocarne 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 del concetto di 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; in seguito, si prenderà in esame il ruolo concretamente svolto dalla solidarietà tra Stati membri, circoscrivendo l'analisi, dal punto di vista oggettivo, allo specifico settore della *governance* economica europea, al fine di valutare gli sviluppi che, a seguito della crisi economico-finanziaria, hanno condotto ad una vera e propria trasformazione della struttura dell'Unione economica e monetaria delineata a Maastricht.

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 ed istituzionali 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, 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.

In seguito, si passeranno in rassegna, sia pure sinteticamente, i vari settori rispetto ai quali la solidarietà ha trovato un – più o meno significativo, a seconda dei casi – riferimento 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,

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.

ciò che indubbiamente costituisce uno degli aspetti più problematici del tema oggetto del presente lavoro.

Nel secondo 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 adottati in risposta alla crisi 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 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.

Nel terzo capitolo, si approfondirà l’impatto delle misure adottate in risposta alla 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. Altri interventi, ad esempio quelli effettuati dalla Banca centrale europea e quelli realizzati – ed in fase di realizzazione – nel quadro dell’Unione bancaria, sono invece esclusi dal campo di indagine, soprattutto a causa della difficoltà di ravvisare, almeno per il momento, elementi di solidarietà interstatale in tali ambiti².

Si esaminerà, poi, l’interpretazione fatta propria dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* in merito alla compatibilità del Meccanismo europeo di stabilità 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 degli Stati membri, con la modifica dell’art. 136 TFUE, e 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.

² Sul punto, v. anche il par. 1 del capitolo III, *in fine*.

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

Capitolo I – La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea: profili generali ed istituzionali

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. – 6. La pluralità di “declinazioni” della solidarietà tra Stati membri a seguito della riforma di Lisbona. – 6.1. La solidarietà quale valore. – 6.2. La solidarietà tra Stati membri quale obiettivo dell’Unione europea. – 6.3. La solidarietà tra Stati membri quale principio. – 7. L’operatività della solidarietà tra Stati membri nei settori in relazione ai quali è espressamente menzionata dai trattati (cenni). – 7.1. L’azione esterna dell’Unione e la politica estera e di sicurezza comune (PESC). – 7.2. La politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne. – 7.3. Le «misure adeguate alla situazione economica» e l’«assistenza finanziaria» di cui all’art. 122 TFUE (rinvio). – 7.4. La politica dell’Unione nel settore dell’energia. – 7.5. La clausola di solidarietà di cui all’art. 222 TFUE: un’applicazione del principio di solidarietà tra l’Unione e gli Stati membri. – 8. I rapporti tra il principio di solidarietà tra Stati membri ed altri principi fondamentali dell’Unione europea. – 8.1. Principio di solidarietà tra Stati membri e principio di leale cooperazione. – 8.2. Principio di solidarietà e principio di uguaglianza tra Stati membri: armonia o contraddizione? – 9. 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. 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 rilevanza³. Come è stato efficacemente osservato, la solidarietà

³ 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*,

appartiene a quel genere di concetti «nei quali si riassume semioticamente [...] un intero processo» storico e che, pertanto, «si sottraggono alla definizione»⁴. Si tratta, invero, di un termine i cui usi «mutano nel corso del tempo, subendo talvolta vere e proprie distorsioni»⁵.

Nata come istituto giuridico⁶ – segnatamente nel diritto romano, con il significato che ancora oggi essa riveste nel diritto civile delle obbligazioni⁷ –, la solidarietà ha successivamente compiuto un percorso attraverso 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 secolo⁸, sino ad assumere le vesti di principio

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), *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.

⁴ 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*, 1^a 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».

⁵ Così M. RICCIARDI, *Solidarietà, contratto e giustizia*, in *Persona e mercato*, 2013, p. 135 ss., a p. 135.

⁶ Benché, come è stato notato, essa evochi «un concetto antico, un primigenio sentimento morale di empatia, coesistente 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.

⁷ 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 somma di denaro che il debitore in solido deve pagare al creditore (o che il creditore in solido ha il diritto di esigere dal debitore).

⁸ 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.

giuridico⁹, 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»¹⁰, come testimoniano, ad esempio, i riferimenti contenuti nel preambolo della Costituzione francese del 1946¹¹ e nell'art. 2 della Costituzione italiana¹².

La natura intrinsecamente polisemica della solidarietà si riflette nella molteplicità, e soprattutto nella varietà, dei riferimenti a tale concetto nel lessico

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).

⁹ 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.

¹⁰ Così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., a p. 526.

¹¹ 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.

¹² 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 previsto 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 [...] assurta 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 e che costituiranno oggetto del presente contributo), 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 cons. in dir.).

politico e giuridico contemporaneo¹³. 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 europea¹⁴: in un momento di grave crisi, nel quale si rimette seriamente in discussione l’appartenenza stessa di alcuni Stati membri all’Unione europea, non pare priva di rilevanza la circostanza che la solidarietà sia stata definita come ciò che trattiene un’entità dal disintegrarsi¹⁵.

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

¹³ Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 525, che parla di «centralità», e finanche di «pervasività», dell’uso di tale «parola-chiave».

¹⁴ Cfr., tra i molti esempi, E. LETTA, *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; 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.

¹⁵ 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.

Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950¹⁶, quale presupposto ineludibile del processo di integrazione europea, sia oggi divenuta un principio fondamentale dell'Unione europea¹⁷, come testimoniano i numerosi riferimenti ad essa nei trattati istitutivi, in specie a seguito della riforma di Lisbona.

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 fondo¹⁸.

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 dottrina¹⁹.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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. I. 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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 di Maastricht²⁰; (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 cooperazione²¹) e successivamente “codificata” in varie previsioni dei trattati²²; (iii) solidarietà tra generazioni, cui fa riferimento l'art. 3, par. 3, TUE, nel contesto degli obiettivi dell'Unione europea²³; (iv) solidarietà interindividuale²⁴ e/o tra Stati membri e cittadini di altri Stati

²⁰ 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 versione consolidata dei trattati dell'Unione europea può essere consultata in *GUUE*, C 202 del 7 giugno 2016, p. 1 ss. (nonché in B. NASCIMBENE, *Unione europea. Trattati*, 3^a ed., Torino, 2016). 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 e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

²¹ 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.

²² In merito all'evoluzione del principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea, v. *infra* il par. 5 di questo capitolo.

²³ 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.

²⁴ 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».

membri²⁵, ossia la c.d. solidarietà sociale²⁶, alla quale è dedicato, tra l'altro, il titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; (v) solidarietà tra imprese o tra produttori²⁷; (vi) solidarietà tra l'Europa ed i paesi d'oltremare²⁸.

²⁵ 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, *Grzelezyk*, 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 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.

²⁶ 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. FOBLETS, 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.; 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.

²⁷ 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 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 conguaglio zucchero*, ECLI:EU:C:1986:22, punti 17-20, spec.

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 essendo stato sostenuto che la solidarietà costituisce un principio immanente al diritto dell'Unione europea²⁹, tanto da assumere carattere trasversale nelle politiche dell'Unione³⁰, 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 capacità 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 propria³¹, tali da renderlo suscettibile di informare l'intero ordinamento dell'Unione europea³².

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. ONIFLHOR*, 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.

²⁸ 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».

²⁹ In tali termini, in particolare, C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – Éléments pour une théorie*, cit., *passim*.

³⁰ Così, ad esempio, 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.

³¹ K. ABDREMANE, *La solidarité: Un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, p. 40.

³² Nonché, più in particolare, le condotte degli Stati membri: cfr., ad esempio, J. BOULOUIS, *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,

Così, per citare solo alcuni esempi (e rinviando ai successivi paragrafi nei quali si prenderanno in esame, sia pure sinteticamente, i diversi ambiti in relazione ai quali la solidarietà è espressamente menzionata dai trattati³³), 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 ed istituzionali della solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea, per poi spostare l'attenzione, nei capitoli successivi, al ruolo svolto da tale principio nell'ambito della *governance* economica 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 comporta la creazione di ben precisi vincoli di appartenenza.

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, politico³⁴. 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

tant dans leurs rapports mutuels que dans le cadre des structures externes auxquelles ils peuvent appartenir».

³³ V., in particolare, il par. 7 di questo capitolo ed i relativi sottoparagrafi.

³⁴ 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.

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”³⁵.

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 comune³⁶ degli Stati membri – e, dunque, in definitiva, dell’interesse generale³⁷ dell’Unione – sulla sommatoria degli interessi nazionali e dei relativi particolarismi, tale “sacrificio” essendo giustificato dai benefici complessivi derivanti dalla partecipazione al progetto comune³⁸. Intesa in questo senso, la solidarietà tra Stati

³⁵ Per una riflessione sul punto, v. *infra* il par. 5 del capitolo III.

³⁶ 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.

³⁷ In 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.

³⁸ In 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. SUPIOT, *Introduction*, in A. SUPIOT (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 [...]».

membri rappresenta, pertanto, una garanzia dell'efficacia della costruzione "europea", come voluta dagli stessi Stati membri³⁹.

In proposito, 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»⁴⁰.

Considerazioni di tal fatta, ribadite in varie pronunce successive⁴¹, 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 Stati⁴².

Se è vero che, come è stato autorevolmente osservato, «l'idée de solidarité dérive déjà de l'appellation même de "communauté"»⁴³, la Corte di giustizia, attraverso la

³⁹ Cfr. A.-M. OLIVA, *Solidarité et construction européenne*, in J.-C. BEGUIN, P. CHARLOT, Y. LAIDIÉ (sous la direction de), *La solidarité en droit public*, cit., p. 65 ss., spec. pp. 68 e 70.

⁴⁰ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1969:68, punto 16/17.

⁴¹ Per una rassegna delle pronunce rilevanti della Corte di giustizia e del Tribunale, v. *infra*, il par. 5.2 di questo capitolo.

⁴² 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 all'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.

⁴³ 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. Si noti, peraltro, che la nozione di "comunità" non è una prerogativa del (solo) diritto comunitario, facendo altresì parte del

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 dell’Unione⁴⁴ come chiarito a più riprese dalla Corte di giustizia⁴⁵.

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*⁴⁶. A questo riguardo, si è ritenuto⁴⁷ 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*⁴⁸. In effetti, proprio Pierre Pescatore è stato uno dei primi autori ad interessarsi al tema della solidarietà nell’ambito del diritto (all’epoca) comunitario,

“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.

⁴⁴ 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. 6.3 di questo capitolo.

⁴⁵ 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».

⁴⁶ 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».

⁴⁷ Cfr., in particolare, K. ABDEREMANE, *La solidarité: Un fondement du droit de l’intégration de l’Union européenne*, cit., p. 17.

⁴⁸ 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.

in particolare in un contributo⁴⁹ nel quale, prendendo le mosse dalla natura fortemente teleologica dei trattati istitutivi – nonché, di conseguenza, del metodo interpretativo applicato dalla Corte di giustizia, ritenuto particolarmente appropriato alle caratteristiche di tali trattati⁵⁰ – rilevava il progressivo riconoscimento della solidarietà nella giurisprudenza comunitaria, sottolineando peraltro come le sue manifestazioni fossero meno evidenti rispetto a quelle di altri principi⁵¹. Già da tali considerazioni si evince uno dei tratti salienti del principio di solidarietà tra Stati membri⁵², 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 trainante⁵³, 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ *Ivi*, p. 328.

⁵¹ 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.

⁵² Il ragionamento svolto nel testo, peraltro, sembra applicabile anche alle altre dimensioni della solidarietà nell’ordinamento dell’Unione europea.

⁵³ 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.

carattere prettamente intergovernativo, previste nell'ambito di altre organizzazioni internazionali⁵⁴.

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 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 internazionale⁵⁵.

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 internazionale⁵⁶.

⁵⁴ P. PESCATORE, *International Law and Community Law – A comparative Analysis*, cit., spec. p. 170 s.

⁵⁵ 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».

⁵⁶ 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.

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 maggiori 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 pochi⁵⁷ e che sovente tale nozione è utilizzata senza che ne sia data alcuna definizione⁵⁸. Né la dottrina offre numerosi contributi in argomento⁵⁹, benché vi siano alcune eccezioni⁶⁰. 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»⁶¹.

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

MACDONALD, D.M. JOHNSTON (eds), *Towards World Constitutionalism*, Leiden, 2005, p. 775 ss., spec. p. 802 ss., che qualifica tale principio come "costituzionale".

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Cfr. D. CAMPANELLI, *Solidarity, Principle of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011, punto 5.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Cfr., ad esempio, oltre ai contributi citati *supra* alle note 56 e 58, 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.

⁶¹ 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.

2002, entrambe intitolate «Promotion of a Democratic and Equitable International Order», le quali statuiscono che la solidarietà costituisce:

«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»⁶².

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»⁶³.

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 obblighi⁶⁴. 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 essa⁶⁵.

⁶² 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).

⁶³ R. WOLFRUM, *Solidarity amongst States: An Emerging Structural Principle of International Law*, cit., p. 1087.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

Appare significativo il fatto che la nozione di solidarietà, nella dottrina internazionalistica, sia frequentemente messa in relazione con il concetto di comunità internazionale⁶⁶ e con la presa in considerazione, da parte degli Stati, non soltanto del proprio interesse nazionale, bensì anche degli interessi di altri Stati o degli interessi della comunità internazionale nel suo complesso⁶⁷.

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 internazionale⁶⁸, quali, ad esempio, il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite⁶⁹, il diritto internazionale umanitario⁷⁰, la

⁶⁶ 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 43. Non è possibile, in questa sede, dare conto dell'ampio dibattito dottrinale in merito al concetto di "comunità internazionale": tra i molti contributi in proposito, cfr., ad esempio, S. VILLALPANDO, *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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.

cooperazione allo sviluppo⁷¹, il diritto internazionale dell'ambiente⁷². Il principio, quindi, nella sua dimensione "internazionale", troverebbe applicazione soltanto in modo "frammentario", con differenti modalità e con intensità variabile a seconda dei contesti⁷³. 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 Stati⁷⁴. Inoltre, il carattere sovranazionale dell'Unione

⁷¹ 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.

⁷² Cfr. R.S.J. MACDONALD, *Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law*, cit., p. 282 ss.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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 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

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 stessa⁷⁵.

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 – che, in questa sede, può essere affrontata soltanto per sommi capi – 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 altruistica⁷⁶; la solidarietà, invece, sarebbe animata – proprio in forza di una certa interdipendenza tra le diverse posizioni dei soggetti implicati – anche, e forse soprattutto, da un

within the framework of international law and that its importance is growing» (corsivo aggiunto).

⁷⁵ Su tali aspetti si tornerà *infra*, nel parr. 7.5 e 8.1 di questo capitolo.

⁷⁶ 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. SUPIOT, *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 donner: tous doivent contribuer au régime selon leurs capacités et tous ont vocation à en bénéficier selon leurs besoins».

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 Stati⁷⁷. A tal proposito, si è osservato che nell'affermazione del principio in questione possono essere identificate tre tappe fondamentali⁷⁸. In primo luogo, tale principio viene in rilievo con riguardo alla creazione di obblighi, costituendo la base, la giustificazione stessa dei rapporti giuridici intersoggettivi⁷⁹. Secondariamente, esso si attegga quale condizione relativa all'esecuzione di obblighi, consentendo alle parti di un accordo di modulare, nel tempo e nello spazio, la portata degli obblighi medesimi⁸⁰. 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 obbligo⁸¹.

Tra i molti esempi di quest'ultima declinazione del principio di reciprocità, si possono citare l'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969⁸²

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Si riprende, in questa sede, l'elaborazione proposta da E. DECAUX, *La réciprocité en droit international*, cit., spec. p. 13.

⁷⁹ *Ivi*, p. 15 ss.

⁸⁰ *Ivi*, p. 127 ss.

⁸¹ *Ivi*, p. 221 ss.

⁸² Disposizione, intitolata «Termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach», ai sensi della quale: «1. A material breach of a bilateral treaty by one of the parties entitles the other to invoke the breach as a ground for terminating the treaty or suspending its operation in whole or in part.

2. A material breach of a multilateral treaty by one of the parties entitles:

(a) The other parties by unanimous agreement to suspend the operation of the treaty in whole or in part or to terminate it either:

(i) In the relations between themselves and the defaulting State, or
(ii) As between all the parties;

ed il parere consultivo reso dalla Corte internazionale di giustizia nel caso della Namibia⁸³, 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»⁸⁴.

Ben diverso è il ruolo del principio di reciprocità nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea⁸⁵. 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'Unione⁸⁶, sia

(b) A party specially affected by the breach to invoke it as a ground for suspending the operation of the treaty in whole or in part in the relations between itself and the defaulting State;

(c) Any party other than the defaulting State to invoke the breach as a ground for suspending the operation of the treaty in whole or in part with respect to itself if the treaty is of such a character that a material breach of its provisions by one party radically changes the position of every party with respect to the further performance of its obligations under the treaty.

3. A material breach of a treaty, for the purposes of this article, consists in:

(a) A repudiation of the treaty not sanctioned by the present Convention; or

(b) The violation of a provision essential to the accomplishment of the object or purpose of the treaty.

4. The foregoing paragraphs are without prejudice to any provision in the treaty applicable in the event of a breach.

5. Paragraphs 1 to 3 do not apply to provisions relating to the protection of the human person contained in treaties of a humanitarian character, in particular to provisions prohibiting any form of reprisals against persons protected by such treaties».

⁸³ 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.

⁸⁴ *Ivi*, punto 98.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

(ii) quale sanzione per il mancato adempimento di un obbligo “comunitario” da parte di un altro Stato membro⁸⁷.

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 diritto⁸⁸; dall’altro lato, l’esistenza, in tale ordinamento, di procedure, di carattere tanto giurisdizionale quanto politico, che permettono di porre fine agli inadempimenti degli Stati⁸⁹. 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

⁸⁷ Tra le numerose sentenze della Corte di giustizia rilevanti in tal senso, cfr., ad esempio, oltre alle pronunce citate *supra* alla nota 42, Corte giust., 14 dicembre 1962, 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.

⁸⁸ 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».

⁸⁹ Cfr., diffusamente, D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l’Union européennes*, cit., p. 25 ss.

caratterizzanti la specificità e l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione rispetto all'ordinamento internazionale⁹⁰.

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'Unione⁹¹. 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 reciprocità⁹².

Tale concezione finirebbe per coincidere con la solidarietà, all'esito di un passaggio “dalla reciprocità alla solidarietà”⁹³, giustificato sulla base

⁹⁰ *Ivi*, p. 21 e p. 37 ss. In giurisprudenza, cfr., ad esempio, Corte giust., 26 febbraio 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.

⁹¹ 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».

⁹² Cfr., in tal senso, D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., p. 30.

⁹³ *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 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

dell'incompatibilità tra il principio di reciprocità, che presuppone l'esistenza di interessi contrapposti, e l'*interesse comune* (o generale) dell'Unione europea⁹⁴ – sotteso, come si è visto, alla solidarietà tra Stati membri –, che trascende gli interessi particolari di questi ultimi⁹⁵.

Alcuni autori arrivano a sostenere che l'affermazione della solidarietà esclude, nell'ordinamento dell'Unione, qualsiasi ruolo per la nozione di reciprocità⁹⁶. Una siffatta impostazione, peraltro, pare assolutamente eccessiva, non tenendo conto dell'indiscutibile persistenza, spesso anche molto evidente, di interessi confliggenti tra i diversi Stati membri⁹⁷.

Il principio di reciprocità, pur ridimensionato e sottoposto a regole precise alla luce delle peculiarità del sistema dell'Unione, continua quindi a giocare, indubbiamente, un ruolo di rilievo nelle relazioni tra Stati membri⁹⁸.

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.*).

⁹⁴ 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.

⁹⁵ Cfr. D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., p. 411 ss.

⁹⁶ 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».

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Sul punto pare emblematico quanto affermato dalla Corte di giustizia in un passaggio del parere 2/13 del 18 dicembre 2014, nel quale la Corte ha ricordato che le «caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri, ormai impegnati – come ricordato all'articolo 1, secondo comma, TUE – in un “processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa”» (Corte giust., 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, punto 167; corsivo aggiunto). In dottrina, cfr. D. DERO-BUGNY, *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européennes*, cit., spec. p. 451 ss., per

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 contenuti 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.

un'ampia riflessione sugli ambiti del diritto dell'Unione nei quali trova tuttora applicazione, in forme più o meno implicite, il principio di reciprocità.

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

Si è già fatto cenno⁹⁹ 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’Horologe*, 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 europea¹⁰⁰.

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*»¹⁰¹. In secondo luogo, subito dopo avere proposto la *mise en commun* delle produzioni di 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»¹⁰².

⁹⁹ V. *supra* il par. 1 di questo capitolo.

¹⁰⁰ 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. BOSSUAT, *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. 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.

¹⁰¹ Corsivo aggiunto.

¹⁰² Corsivo aggiunto.

Questo duplice richiamo alla solidarietà, in quello che è stato definito l'atto di nascita delle Comunità¹⁰³, mostra il legame inscindibile tra il processo di integrazione europea – quantomeno come concepito dai Padri fondatori¹⁰⁴ – e la solidarietà, non a caso ritenuta uno dei *principes fondateurs* dell'Unione europea¹⁰⁵ e definita come «raison d'être d'un système juridique nouveau»¹⁰⁶. Emerge, inoltre, la strumentalità della solidarietà al conseguimento dell'obiettivo della pace, ritenuto essenziale al momento dell'istituzione delle Comunità europee¹⁰⁷.

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 concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico»¹⁰⁸. 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»¹⁰⁹.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ 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).

¹⁰⁵ 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*, 4^a ed., Paris, 1987, p. 246, dove si afferma che la solidarietà costituisce il «fondement naturel de la Communauté».

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 233.

¹⁰⁷ 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».

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ 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».

Questi primi, timidi riferimenti¹¹⁰ alla solidarietà nei trattati comunitari¹¹¹ sono stati gradualmente affiancati, in occasione delle varie revisioni degli stessi, da menzioni del principio contenute in disposizioni maggiormente pregnanti. In particolare, se l'Atto unico europeo¹¹² si limitava ad un generico riferimento alla solidarietà nel suo preambolo¹¹³, il trattato di Maastricht e, in seguito, il trattato di

¹¹⁰ “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 enunciare 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*, 2^a 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.

¹¹¹ 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 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.

¹¹² In *GUCE*, L 169 del 19 giugno 1987, p. 1 ss.

¹¹³ 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

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 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 CECA¹¹⁴ e sull’art. 108,

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.

¹¹⁴ «1. Qualsiasi azione di uno Stato membro che possa esercitare una ripercussione sensibile sulle condizioni della concorrenza fra le industrie del carbone o dell'acciaio, deve essere portata a conoscenza dell'Alta Autorità da parte del Governo interessato.

2. Se una tale azione, allargando sostanzialmente, in modo diverso che per effetto di variazione dei rendimenti, le differenze dei costi di produzione, è di natura tale da provocare un grave squilibrio l’Alta Autorità previa consultazione del Comitato Consultivo e del Consiglio può prendere le misure seguenti:

– se l’azione di detto Stato implica effetti dannosi per le imprese del carbone o dell’acciaio che siano oggetto della giurisdizione di tale Stato, l’Alta Autorità può autorizzarlo a concedere loro un aiuto, il cui ammontare, le condizioni e la durata sono fissate d’accordo con essa. Le

n. 3, del trattato CEE¹¹⁵ – con cui la stessa Commissione aveva posto limiti ben precisi al tasso di sconto preferenziale all'esportazione, relativo sia ai prodotti siderurgici, sia ai prodotti disciplinati dal trattato CEE¹¹⁶.

Il governo francese, invocando «l'inadeguatezza delle norme del trattato [CEE] nel settore monetario»¹¹⁷, 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 membri¹¹⁸.

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,

stesse disposizioni si applicano nel caso di variazioni dei salari e delle condizioni di lavoro che abbiano i medesimi effetti anche se tali variazioni non derivino da un'azione dello Stato;

– se l'azione di detto Stato implica effetti dannosi per le imprese del carbone e dell'acciaio soggette alla giurisdizione degli altri Stati membri, l'Alta Autorità gli rivolge una raccomandazione perché vi ponga rimedio con le misure che esso riterrà meglio compatibili con il suo equilibrio economico.

3. Se l'azione di detto Stato riduce le differenze dei costi di produzione apportando un vantaggio o imponendo oneri speciali, alle imprese del carbone o dell'acciaio soggette alla sua giurisdizione rispetto alle altre industrie dello stesso Paese, l'Alta Autorità ha facoltà previa consultazione del Comitato Consultivo o del Consiglio, di indirizzare a tale Stato le raccomandazioni necessarie».

¹¹⁵ «Quando il concorso reciproco raccomandato dalla Commissione non sia stato accordato dal Consiglio ovvero il concorso reciproco accordato e le misure adottate risultino insufficienti, la Commissione autorizza lo Stato che si trova in difficoltà ad adottare delle misure di salvaguardia di cui essa definisce le condizioni e le modalità.

Tale autorizzazione può essere revocata e le condizioni e modalità modificate dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata».

¹¹⁶ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit., punti 1/2 e 3/4.

¹¹⁷ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit., punto 10.

¹¹⁸ *Ibid.*

mira a far constatare una trasgressione di uno Stato, è indispensabile che la Corte accerti se ciò sia vero»¹¹⁹.

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. 3¹²⁰:

«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»¹²¹.

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»*¹²².

¹¹⁹ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit., punto 13.

¹²⁰ «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».

¹²¹ *Ivi*, punto 14/15.

¹²² *Ivi*, punto 16/17 (corsivo aggiunto).

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, TUE¹²³.

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 1973¹²⁴, 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-caseari¹²⁵.

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 regolamenti¹²⁶. Ciò impediva all'Italia di far valere le difficoltà di applicazione di questi ultimi quale giustificazione all'infrazione contestata.

La Corte ha quindi osservato:

¹²³ Sui rapporti tra principio di solidarietà e principio di leale cooperazione, v. *infra* il par. 8.1 di questo capitolo.

¹²⁴ Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1973:13.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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.

«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»¹²⁷.

Appare significativo, in questo passaggio del ragionamento dei giudici 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 diritto¹²⁸ 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»¹²⁹.

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 1979¹³⁰. 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

¹²⁷ Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, cit., punto 24.

¹²⁸ Sui rapporti tra il principio di solidarietà ed il principio di uguaglianza tra Stati membri, v. *infra* il par. 8.2 di questo capitolo.

¹²⁹ *Ivi*, punto 25.

¹³⁰ Corte giust., 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:32, spec. punto 9 ss.

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»¹³¹.

La Corte ha posto in rilievo, inoltre, un elemento spesso ricordato, come si è visto¹³², 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:

«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»¹³³.

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»¹³⁴.

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

¹³¹ *Ivi*, punto 9 (corsivo aggiunto).

¹³² V. *supra* il par. 4 di questo capitolo.

¹³³ Corte giust., 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, cit., punto 10.

¹³⁴ *Ivi*, punto 12.

adeguata alla congiuntura economica – nella specie, si trattava della c.d. crisi petrolifera – ai sensi dell’art. 103 del trattato CEE¹³⁵, 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.

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.

¹³⁵ Disposizione che recitava: «1. Gli Stati membri considerano la loro politica di congiuntura come una questione d’interesse comune. Essi si consultano reciprocamente e con la Commissione circa le misure da adottare in funzione delle circostanze.

2. Senza pregiudizio delle altre procedure previste dal presente Trattato, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere all’unanimità in merito alle misure adatte alla situazione.

3. Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, stabilisce, ove occorra, le direttive necessarie in ordine alle modalità d’applicazione delle misure decise a termini del paragrafo 2.

4. Le procedure previste dal presente articolo sono altresì applicabili in caso di difficoltà sopravvenute nell’approvvigionamento di determinati prodotti».

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

¹³⁷ In argomento, v. *infra* il par. 6.3 di questo capitolo.

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 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

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.

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'accordo previsto e dello statuto ad esso allegato, nonché i meccanismi istituzionali configurati da tali atti. Ad avviso della Corte, le predette disposizioni, in particolare

¹⁴² *Ivi*, p. 1363 s.

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

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

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.

sottolineare nella sentenza 31 marzo 1971 (causa 22/70, Commissione/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 rilievo 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

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, ai sensi del quale: «1. Le disposizioni dei trattati non ostanto alle norme seguenti:

a) nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza;

b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.

2. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b)».

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.

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

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.

¹⁵³ In merito 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.

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 preambolo 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

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 III.

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».

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 politiche e delle azioni comuni di cui agli artt. 3¹⁵⁸ e 3A¹⁵⁹ dello stesso trattato CE:

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

¹⁵⁸ «Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato:

- a) l'abolizione, tra gli Stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente;
- b) una politica commerciale comune;
- c) un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;
- d) misure relative all'entrata e alla circolazione delle persone nel mercato interno, come previsto dall'articolo 100 C;
- e) una politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca;
- f) una politica comune nel settore dei trasporti;
- g) un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno;
- h) il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune;
 - i) una politica nel settore sociale comprendente un Fondo sociale europeo;
 - j) il rafforzamento della coesione economica e sociale;
 - k) una politica nel settore dell'ambiente;
 - l) il rafforzamento della competitività dell'industria comunitaria;
 - m) la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico;
 - n) l'incentivazione della creazione e dello sviluppo di reti transeuropee;
 - o) un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute;
 - p) un contributo ad un'istruzione e ad una formazione di qualità e al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri;
 - q) una politica nel settore della cooperazione allo sviluppo;
 - r) l'associazione dei paesi e territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale;
 - s) un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori;
 - t) misure in materia di energia, protezione civile e turismo».

«uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e *la solidarietà tra gli Stati membri*»¹⁶⁰.

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 europea¹⁶¹. 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

¹⁵⁹ «1. Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione degli Stati membri e della Comunità comprende, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

2. Parallelamente, alle condizioni e secondo il ritmo e le procedure previsti dal presente trattato, questa azione comprende la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio che comporterà l'introduzione di una moneta unica, l'ECU, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nella Comunità conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

3. Queste azioni degli Stati membri e della Comunità implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile».

¹⁶⁰ Art. 2 TCE, nella versione risultante dal trattato di Maastricht (corsivo aggiunto).

¹⁶¹ V. *infra* il par. 6.2 di questo capitolo.

giustizia, che, come visto, ha affermato in più occasioni la centralità della solidarietà tra Stati membri¹⁶². 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 primario¹⁶³.

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:

«Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell’Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell’Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio provvede affinché detti principi siano rispettati».

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 europea¹⁶⁴) – i redattori del trattato di Maastricht hanno voluto richiamare la

¹⁶² V. *supra* il par. 5.2 di questo capitolo.

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ Sul punto, tra i molti contributi, cfr., ad esempio, 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.

solidarietà tra Stati membri, sia pure quale (mero) “spirito” che deve contraddistinguere l’azione degli Stati in tale settore¹⁶⁵.

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 settore¹⁶⁶. 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 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 membri¹⁶⁷.

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

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ Cfr. E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, cit., spec. p. 105.

¹⁶⁷ *Ibid.*

(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 norme: 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 Carta dei diritti fondamentali dell'UE (v. art. 6, par. 1, TUE) ha “elevato” al rango di diritto primario – pur con le specificazioni di cui al titolo VII della Carta stessa («Disposizioni generali che disciplinano l'interpretazione e l'applicazione della Carta») – 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 sociale¹⁶⁸.

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.

¹⁶⁸ 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.

6. 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.

6.1. La solidarietà quale valore

Come si è anticipato¹⁶⁹, 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, prima comma, TUE – è previsto all’art. 2 TUE, ai sensi del quale:

¹⁶⁹ V. *supra* il par. 2 di questo capitolo, *in fine*.

«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Tale formulazione 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 rinvergono i valori in questione, comuni agli Stati membri¹⁷⁰. Tali elementi definiscono, quindi, il modello di società europeo, senza tuttavia costituire veri e propri valori dell'Unione¹⁷¹.

In proposito, si è osservato che la seconda frase della disposizione in esame non è dotata della stessa “forza giuridica” della prima frase¹⁷², come è testimoniato dalla circostanza che gli elementi in questione, a differenza dei valori elencati alla prima

¹⁷⁰ In argomento cfr., ad esempio, B. BÖHM, *Solidarity and the values of Art. 2 TEU*, in A. BERRAMDANE, K. ABDEREMANE (sous la direction de), *Union européenne, une Europe sociale et solidaire?*, cit., p. 67 ss.

¹⁷¹ Cfr. M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, 2^a ed., Bruxelles, 2008, spec. p. 37.

¹⁷² 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 [...]).»).

frase, non possono costituire una base per la procedura prevista dall'art. 7 TUE¹⁷³, attivabile soltanto ove sussista «un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei *valori* di cui all'art. 2»¹⁷⁴.

Benché sia stato sostenuto che la solidarietà sarebbe inclusa nell'elenco di cui alla prima frase quale “elemento non scritto”¹⁷⁵, 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 primario.

Tuttavia, il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea recita, tra l'altro:

«Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della *solidarietà*; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto»¹⁷⁶.

¹⁷³ *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. NASCIBENE, *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-raigion-di-stato-la-difficile-rotta-verso-un-controllo-europeo-del-rispetto-dei-valori-dellunione-negli-stati-membri-dialogo-con-ugo-villani/>.

¹⁷⁴ Corsivo aggiunto.

¹⁷⁵ 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 «extraordinary») 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.

¹⁷⁶ Corsivo aggiunto.

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 trattato¹⁷⁷ – poi divenuto art. 2 TUE per effetto delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona – al tempo stesso prevedendo, però, l'attribuzione del rango di diritto primario alla Carta¹⁷⁸, 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 categorie¹⁷⁹.

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

¹⁷⁷ 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.; 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.

¹⁷⁸ 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 110.

¹⁷⁹ In tali termini L. BURGORGUE-LARSEN, *Article I-2*, cit., p. 53.

essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: [...] principi di uguaglianza e di *solidarietà* [...]»¹⁸⁰.

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 sistema¹⁸¹.

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.

6.2. *La solidarietà tra Stati membri quale obiettivo dell’Unione europea*

La solidarietà tra Stati membri è uno degli obiettivi dell’Unione europea¹⁸² – a partire, come si è visto¹⁸³, dal trattato di Maastricht, che la inserì tra gli obiettivi della (allora) Comunità europea –, come espressamente previsto, oggi, dall’art. 3, par. 3, TUE¹⁸⁴.

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.*

¹⁸⁰ Corsivi aggiunti.

¹⁸¹ In tal senso cfr. S. MANGIAMELI, *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, cit., spec. p. 115 s. e la dottrina ivi citata.

¹⁸² In argomento cfr., ad esempio, E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, cit.

¹⁸³ V. *supra* il par. 5.3 di questo capitolo.

¹⁸⁴ Ai sensi del quale, l’Unione promuove, tra l’altro, «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri».

*Commissione*¹⁸⁵, 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 “copertura” offerta dal diritto primario al principio di solidarietà, avrebbe potuto menzionare, più correttamente, la disposizione dei trattati relativa agli obiettivi dell'Unione¹⁸⁶.

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 «entièrément pétris de téléologie»¹⁸⁷, 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 obiettivi¹⁸⁸ – il cui ruolo è, a sua volta, mutato nel corso degli anni¹⁸⁹ – ben si coniuga con il processo di integrazione europea, quale fenomeno giuridico e politico in costante evoluzione,

¹⁸⁵ Tribunale di primo grado, 15 settembre 1998, cause riunite T-126/96 e T-127/96, *BFM c. Commissione*, ECLI:EU:T:1998:207.

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ 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».

¹⁸⁹ Cfr., in particolare, 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.

teso verso la creazione di una «unione sempre più stretta tra i popoli europei»¹⁹⁰, come risultava già dal 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 programmatici¹⁹¹,

¹⁹⁰ 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 Integration*, 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. 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:

«Gli aspetti di merito di quanto precede saranno integrati nei trattati in occasione della loro prossima revisione conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri, in modo da rendere chiaro che i riferimenti a una unione sempre più stretta non si applicano al Regno Unito.

I riferimenti nei trattati e nei loro preamboli al processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei non offrono una base giuridica per ampliare l'ambito di applicazione delle disposizioni dei trattati o del diritto derivato dell'UE. Non dovrebbero essere utilizzati a sostegno di un'interpretazione estensiva delle competenze dell'Unione o dei poteri delle sue istituzioni previsti dai trattati.

Tali riferimenti non modificano i limiti della competenza dell'Unione governati dal principio di attribuzione, né l'uso delle competenze dell'Unione governato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Non implicano che si debbano attribuire ulteriori competenze all'Unione europea, né che l'Unione europea sia tenuta a esercitare le sue attuali competenze, né che le competenze attribuite all'Unione non possano essere ridotte e così restituite agli Stati membri.

[...] I trattati contengono già disposizioni specifiche secondo le quali alcuni Stati membri hanno il diritto di non partecipare o sono esentati dall'applicazione di talune disposizioni del diritto dell'Unione. I riferimenti a un'unione sempre più stretta fra i popoli sono pertanto compatibili con i diversi percorsi di integrazione a disposizione dei diversi Stati membri e non obbligano tutti gli Stati membri a puntare a una destinazione comune».

¹⁹¹ 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

spingendosi sino ad affermare la prevalenza degli obiettivi rispetto ad altre regole più tecniche poste dal trattato¹⁹².

Nel sistema dell'Unione europea, tre sono, essenzialmente, le funzioni principali che gli obiettivi sono chiamati a svolgere¹⁹³.

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 specie¹⁹⁴. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla giurisprudenza relativa al rapporto tra diritti fondamentali e libertà di circolazione¹⁹⁵, 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 essi¹⁹⁶.

36/74, *Charmasson c. Ministre de l'économie e des finances*, ECLI:EU:C:1974:137, spec. punto 23 ss.

¹⁹² 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.

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ Cfr. K.-P. SOMMERMANN, *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.

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ 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 trattati¹⁹⁷.

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'Unione¹⁹⁸.

In terzo luogo, gli obiettivi costituiscono dei vincoli all'azione degli Stati membri e delle istituzioni europee¹⁹⁹. 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 diretto²⁰⁰, ciò non significa che essi non siano in alcun modo suscettibili di condizionare Stati membri ed istituzioni nell'ambito del

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ Cfr. L. AZOULAI, *Article I-3*, cit., spec. p. 74.

¹⁹⁹ Sul punto, cfr., *ex multis*, K.-P. SOMMERMANN, *Article 3 [The Objectives of the European Union]*, cit., spec. p. 161 ss.

²⁰⁰ 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.

diritto dell'Unione. Tali soggetti, in particolare, devono tenere conto degli obiettivi dell'Unione, rispettando tre categorie di esigenze²⁰¹ : (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'Unione²⁰²; (ii) un'esigenza di contestualizzazione, non essendo più possibile riferirsi al solo contesto nazionale nell'esercizio della potestà normativa statale²⁰³; (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»²⁰⁴ delle regole comuni che essi stessi si sono dati²⁰⁵.

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 azione²⁰⁶.

²⁰¹ Secondo la ricostruzione effettuata, ancora una volta, da L. AZOULAI, *Article I-3*, cit., spec. p. 75 s.

²⁰² 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.

²⁰³ Cfr., ad esempio, Corte giust., 11 dicembre 2003, causa C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, ECLI:EU:C:2003:664, punto 73 ss.

²⁰⁴ Così, tra le tante sentenze, Corte giust., 19 febbraio 2002, causa C-35/99, *Arduino*, 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.

²⁰⁵ Cfr. L. AZOULAI, *Article I-3*, cit., p. 76.

²⁰⁶ In proposito, v. *infra* il par. 7.1 di questo capitolo.

6.3. 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 membri²⁰⁷, si ritiene opportuno anticipare, in questa sede, alcune sintetiche osservazioni sulle peculiarità dei principi nel sistema dell'Unione europea²⁰⁸, nonché sulla possibilità di annoverare la solidarietà tra Stati membri nell'ambito dei principi del diritto dell'Unione.

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

²⁰⁷ V. *infra* il par. 9 di questo capitolo.

²⁰⁸ 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 Società 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*.

norme concrete, le quali, a loro volta, costituiscono specificazioni dei principi medesimi²⁰⁹.

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»²¹⁰. 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 stabilità²¹¹.

Questa accezione “induttiva” del processo di individuazione dei principi non può essere applicata, se non del tutto parzialmente e per settori circoscritti e specifici²¹²,

²⁰⁹ G. GAJA, *Principi generali del diritto (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 535 ss., spec. p. 535.

²¹⁰ 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.

²¹¹ C. BLUMANN, *Objectifs et principes en droit communautaire*, cit., spec. p. 39.

²¹² 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 osserva come tale utilizzo dell'espressione “principi generali” sia più coerente con il significato che essa assume all'interno degli ordinamenti nazionali). In particolare, l'art. 15, par. 3, TFUE dispone:

«Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo.

I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria [...]» (corsivo aggiunto).

L'art. 291 TFUE prevede:

«1. Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.

2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio.

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 piuttosto muovendo da complessi ordinamenti eteronomi rispetto al sistema e ad esso in qualche modo giustapposti, con la precipua funzione di condizionarne l'evoluzione e il modo di essere»²¹³. I principi hanno quindi svolto – per il tramite dell'attività creatrice della Corte di giustizia²¹⁴ – 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 categoria²¹⁵, anche in ragione dell'eterogeneità che la contraddistingue²¹⁶. 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 TFUE²¹⁷, alla nuova categoria di principi introdotta dalla Carta dei

3. Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione [...]» (corsivi aggiunti).

²¹³ In tali termini M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 73.

²¹⁴ 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”.

²¹⁵ 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».

²¹⁶ Cfr. D. SIMON, *Les principes en droit communautaire*, cit., spec. p. 291 ss.

²¹⁷ In particolare, ai commi 2 e 3:
«In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

diritti fondamentali dell'Unione europea²¹⁸, ovvero ai principi generali del diritto dell'Unione – il cui rango nella gerarchia delle fonti “comunitarie” non è affatto pacifico²¹⁹ – solo in alcuni casi “codificati” nel testo dei trattati²²⁰. Questi ultimi principi possono svolgere una precipua funzione di parametro degli atti di diritto

In deroga al secondo comma, la Banca centrale europea deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni al diritto degli Stati membri, i danni cagionati da essa stessa o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni».

²¹⁸ 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 generali 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.

²¹⁹ 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 “sovracostituzionale” 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.

²²⁰ 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.

derivato²²¹, 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»²²².

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 giustizia²²³. 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 tale²²⁴, ed i secondi facendo ricorso, frequentemente, ad uno «spirito di solidarietà»²²⁵ – 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 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.

²²¹ 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.

²²² Cfr., per tale rilievo, M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 75.

²²³ 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.

²²⁴ Per una riflessione più analitica sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di solidarietà, v. *supra* il par. 5.2 di questo capitolo.

²²⁵ 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.

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 paragrafo²²⁶, 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.

7. 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 europea²²⁷, 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 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.

²²⁶ V. *infra* il par. 9 di questo capitolo.

²²⁷ 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. 7.5 di questo capitolo) e la politica di coesione economica, sociale e territoriale di cui al titolo XVIII (artt. 174-178) del TFUE.

7.1. 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'Unione²²⁸.

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 esterno²²⁹ – 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 globale²³⁰.

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, che prevedono:

«2. Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della *reciproca solidarietà politica degli Stati*

²²⁸ 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.

²²⁹ 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.

²³⁰ Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 137 s.

membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri.

3. Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione *in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca* e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore.

Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro *reciproca solidarietà politica*. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali.

Il Consiglio e l'alto rappresentante provvedono affinché detti principi siano rispettati»²³¹.

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 politica e la sua collocazione nel quadro del diritto internazionale²³².

Ancora, la solidarietà interstatale è menzionata all'art. 31, par. 1, secondo comma TUE, ai sensi del quale:

«In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. *In uno spirito di mutua solidarietà*, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano

²³¹ Corsivi aggiunti.

²³² 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 di questo capitolo.

contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione [...]»²³³.

Lo «spirito di mutua solidarietà» è qui riferito alla 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 positivo²³⁴.

Gli obblighi posti dalla disposizione in parola sono stati ricondotti ad un «principio generale di solidarietà»²³⁵ 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.

Ai sensi del primo comma di quest'ultima disposizione, in particolare:

«Gli Stati membri si consultano in sede di Consiglio europeo e di Consiglio in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per definire un approccio comune. Prima di intraprendere qualsiasi azione sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi impegno che possa ledere gli interessi dell'Unione, ciascuno Stato membro consulta gli altri in sede di Consiglio europeo o di Consiglio. Gli Stati membri assicurano, mediante la convergenza delle

²³³ Corsivo aggiunto.

²³⁴ 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.

²³⁵ *Ibid.*

loro azioni, che l'Unione possa affermare i suoi interessi e i suoi valori sulla scena internazionale. Gli Stati membri 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 solo²³⁶ – 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 membri²³⁷, fermo restando, tuttavia, l'«obbligo generale di lealtà e solidarietà reciproca»²³⁸ di cui al menzionato art. 24, par. 3, TUE. È inoltre previsto 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 fondamentali²³⁹: (i) *solidarité-assistance*; (ii) *solidarité-lien*, intesa sia nella sua dimensione “operativa”, nei rapporti tra gli Stati membri, sia quale valore da promuovere.

La prima categoria, ossia la *solidarité-assistance*, è quella più vicina al principio di solidarietà rinvenibile nel diritto internazionale²⁴⁰ e consiste, segnatamente,

²³⁶ 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.

²³⁷ 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».

²³⁸ Cfr. M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 32 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 273.

²³⁹ 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.

²⁴⁰ Sul quale v. *supra* il par. 3 di questo capitolo.

nell'adozione di strumenti unilaterali diretti a migliorare l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione, regolamentando la pianificazione e la fornitura di attività di assistenza²⁴¹. 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 membri²⁴².

La prima accezione della *solidarité-lien*, quale “principio di base” della PESC, sarebbe contraddistinta da un grosso limite, costituito dalla “non giustiziabilità”²⁴³, ossia dall'assenza di sanzioni in conseguenza della sua violazione, ciò che la distinguerebbe dal principio di lealtà²⁴⁴.

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

²⁴¹ 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.

²⁴² Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 147 ss.

²⁴³ *Ivi*, p. 148.

²⁴⁴ 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.

unità della rappresentanza internazionale dell'Unione²⁴⁵, 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 commercio²⁴⁶ – ed il suo mancato rispetto può condurre alla constatazione di un inadempimento, nell'ambito di una procedura di infrazione, da parte della Corte di giustizia²⁴⁷.

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 medesimi²⁴⁸, 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, TFUE²⁴⁹. La violazione dell'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, TFUE²⁵⁰.

²⁴⁵ 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.

²⁴⁶ Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 149 s.

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ Cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 150.

²⁴⁹ 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».

²⁵⁰ 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.

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 internazionale²⁵¹.

7.2. 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:

«1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.

2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, *fondata sulla solidarietà tra Stati membri* ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi [...]»²⁵².

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:

²⁵¹ In tal senso cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, cit., spec. p. 151.

²⁵² Corsivo aggiunto.

«Le politiche dell’Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell’Unione adottati in virtù del presente capo contengono 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 chiarito che esso si applica «anche sul piano finanziario». 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 trovano²⁵³. Inoltre, il c.d. “sistema Dublino” attribuisce allo Stato di primo ingresso la competenza a conoscere delle domande di asilo²⁵⁴. 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 dibattito²⁵⁵. In questa sede, è possibile dare conto solo per sommi capi degli aspetti principali emersi nell’ambito di tale dibattito.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ 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*

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'Unione²⁵⁶. Queste ultime hanno adottato, in effetti, vari strumenti ispirati al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri²⁵⁷, quali, ad esempio, quelli relativi ai meccanismi di finanziamento, ossia, da ultimo, il regolamento (UE) n. 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 crisi²⁵⁸ 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

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 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.

²⁵⁶ Cfr. I. NIKOLAKOPOULOU-STEPHANOU, *European solidarity in the areas of immigration and asilum policy: from declaration to implementation*, cit., *passim*.

²⁵⁷ Cfr. A. LANG, *Commento all'art. 80 TFUE*, cit., p. 859.

²⁵⁸ In *GUUE*, L 150 del 20 maggio 2014, p. 112.

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 Consiglio²⁵⁹.

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 stessi²⁶⁰, 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 [...]»²⁶¹. 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 sfollati 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 politico²⁶²; in

²⁵⁹ *Ivi*, p. 168.

²⁶⁰ In *GUCE*, L 212 del 7 agosto 2001, p. 12. In merito a tale direttiva cfr., recentemente, 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.it*, 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/>. In precedenza, *ex multis*, cfr. 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.

²⁶¹ Corsivo aggiunto.

²⁶² 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.

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»²⁶³.

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*²⁶⁴ e, pochi mesi dopo, ha trovato un'applicazione concreta in due decisioni 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 Grecia²⁶⁵. Tali decisioni – la cui base giuridica è costituita dall'art. 78, par. 3,

²⁶³ 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.

²⁶⁴ 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.it*, 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. ZOETEWIJ-TURHAN, O. TURHAN, *The European Agenda on Migration: Let's Talk Turkey*, in *Journal of immigration, asylum and nationality law*, 2016, p. 142 ss.

²⁶⁵ 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

TFUE²⁶⁶, mai utilizzato prima – prevedono, in deroga all’art. 13, par. 1, del c.d. regolamento Dublino III²⁶⁷, un meccanismo provvisorio²⁶⁸ teso a permettere il trasferimento, dalla Grecia e dall’Italia verso altri Stati membri, di persone in evidente necessità di protezione internazionale²⁶⁹. Le citate decisioni hanno prefigurato, in particolare, il “ricollocaimento”, 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.

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.

²⁶⁶ 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».

²⁶⁷ 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».

²⁶⁸ Si noti, peraltro, che la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento istitutivo di un meccanismo di ricollocaimento 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>.

²⁶⁹ 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. NICOLOSI, *Emerging challenges of the temporary relocation measures under European Union asylum law*, in *European Law Review*, 2016, p. 338 ss.

Nella pratica, peraltro, le decisioni in questione non hanno dato i risultati auspicati, atteso che vari Stati membri non hanno ricevuto nessuna persona²⁷⁰ e che i ricollocamenti effettuati non sono numerosi²⁷¹. Inoltre, è particolarmente preoccupante il fatto che la seconda delle due decisioni del Consiglio sia 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'Ungheria²⁷². Varie sono le censure mosse a tale 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

²⁷⁰ Secondo i dati più recenti resi disponibili dalla Commissione europea, si tratta, in particolare, dei seguenti Stati membri (la Grecia e l'Italia, ovviamente, non sono considerate tra gli Stati membri destinatari del ricollocamento): Austria, Danimarca, Ungheria, Regno Unito ed Islanda. Cfr. Commissione europea, Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 9 March 2017), reperibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

²⁷¹ A quanto risulta dal report della Commissione citato alla nota precedente, alla data del 9 marzo 2017, ossia ad un anno e mezzo dall'entrata in vigore delle decisioni (su un tempo totale di efficacia delle stesse di due anni, come visto) sono state "ricollocare" soltanto 14.088 persone, ossia circa l'8,8% delle 160.000 totali di cui alle due decisioni del Consiglio. Cfr. inoltre il Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Tenth report on relocation and resettlement, del 2 marzo 2017, COM(2017) 202 final, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_tenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf, dove si afferma (a p. 3) che: «At the current pace, the total number of people relocated will be far from the obligations set for September 2017».

²⁷² 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. VIKARSKA, *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.it*, 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/>.

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 ordinaria²⁷³. Entrambe le cause sono attualmente pendenti: in proposito, è stato notato²⁷⁴ come appaia 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 ha carattere temporaneo e si applica soltanto sino al 26 settembre 2017; per altro verso, la mancata attuazione della decisione stessa, nelle more del giudizio, potrebbe esporre gli Stati membri ricorrenti, quantomeno in linea teorica²⁷⁵, ad una procedura di infrazione.

Nell'attesa delle pronunce della Corte di giustizia, non può non rilevarsi 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 tale contesto, 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 la messa in opera

²⁷³ *Amplius* cfr., ad esempio, A. DI PASCALE, *Il ricollocamento: appena nato è già finito?*, cit.

²⁷⁴ 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/>.

²⁷⁵ Poiché l'incertezza derivante dalla pendenza dei ricorsi potrebbe essere invocata 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.

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 europea²⁷⁶.

7.3. 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 di più ampie riflessioni nel capitolo II, al quale, in questa sede, ci si limita a fare rinvio²⁷⁷.

7.4. La politica dell'Unione nel settore dell'energia

L'art. 194, par. 1, TFUE, nell'introdurre nel testo del trattato – per la prima volta²⁷⁸ – l'espressione «politica dell'Unione nel settore dell'energia», prevede che tale politica debba essere intesa a perseguire una serie di obiettivi²⁷⁹ «in uno spirito

²⁷⁶ 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”.

²⁷⁷ V., in particolare, *infra*, il par. 4 del capitolo II.

²⁷⁸ 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.

²⁷⁹ Precisamente: «a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico 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».

di solidarietà tra Stati membri»²⁸⁰. 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 energetica²⁸¹.

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, indubbiamente, una materia «of common concern»²⁸² 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 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

²⁸⁰ 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 Etats 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 Etats 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.

²⁸¹ 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 [...]».

²⁸² E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit., spec. p. 973.

ed alla tutela della concorrenza abbia iniziato ad incidere anche sulle imprese operanti in tale settore²⁸³.

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 comune²⁸⁴. 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»²⁸⁵. 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*²⁸⁶, ha quindi presentato varie comunicazioni e proposte²⁸⁷.

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 energetico²⁸⁸. L'esplicito riferimento allo «spirito di solidarietà tra Stati membri», insieme con l'«esigenza di preservare e migliorare l'ambiente», 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”²⁸⁹. Il richiamo alla solidarietà tra Stati membri, in particolare, può essere correlato al fatto che questi ultimi si trovano,

²⁸³ J. BOUDANT, *La solidarité européenne entre dépendance énergétique et stratégies commerciales*, cit., p. 175.

²⁸⁴ Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les Etats membres de l'Union européenne: une chimère?*, cit., p. 772.

²⁸⁵ Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007, conclusioni della presidenza, disponibili all'indirizzo http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/93153.pdf, punto 28. internet:

²⁸⁶ COM(2006) 105 def.

²⁸⁷ Cfr., ad esempio, il c.d. “terzo pacchetto energia”, composto di una serie di atti pubblicati in *GUUE*, L 211 del 14 agosto 2009.

²⁸⁸ Cfr. M. MARLETTA, *Commento all'art. 194 TFUE*, cit., p. 1654.

²⁸⁹ *Ibid.*

in tale ambito, in una situazione di interdipendenza strutturale, che giustifica la finalità di sviluppare un mercato europeo dell'energia elettrica e del gas²⁹⁰, tenuto conto del legame esistente tra liberalizzazione del settore e sicurezza nell'approvvigionamento²⁹¹. 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»²⁹².

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 europea²⁹³.

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 approvvigionamento²⁹⁴, in relazione alle quali il settore dell'energia è espressamente menzionato, ad esempio, dall'art. 122, par. 1, TFUE²⁹⁵. Con specifico riguardo

²⁹⁰ 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.

²⁹¹ Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les Etats membres de l'Union européenne: une chimère?*, cit., p. 774.

²⁹² 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. .

²⁹³ Cfr., in tal senso, 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..

²⁹⁴ In proposito cfr., ad esempio, Y. PETIT, *La solidarité énergétique entre les Etats 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.

²⁹⁵ 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 II.

all'approvvigionamento del gas, anche a causa delle crisi succedutesi a partire dal 2006, è stato adottato un apposito regolamento²⁹⁶, che contiene numerosi richiami alla solidarietà tra Stati membri.

Resta da vedere se la solidarietà interstatale sia suscettibile di giocare un ruolo centrale anche al di fuori dell'ambito delle crisi, ispirando lo sviluppo di un'autentica politica europea dell'energia.

7.5. La clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE: un'applicazione del principio di solidarietà tra l'Unione e gli Stati membri

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»²⁹⁷. Tale clausola prevede ben precise modalità 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»²⁹⁸.

Il testo dei quattro paragrafi dell'art. 222 TFUE consente di affermare che questo costituisce la disposizione maggiormente dettagliata in ordine alle concrete modalità

²⁹⁶ 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.

²⁹⁷ 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. 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.

²⁹⁸ Così il par. 1 – nonché, in sostanza, il par. 2 – dell'art. 222 TFUE.

di attuazione del principio di solidarietà tra Stati membri, pur non essendo tale norma suscettibile di fornire una definizione generale del principio²⁹⁹.

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 trovarsi³⁰⁰. Peraltro, tale dovere, come è stato osservato, non può discendere *direttamente* dall'art. 222 TFUE, in considerazione delle caratteristiche delle due procedure previste dalla disposizione³⁰¹: 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.

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 2014³⁰²: 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*³⁰³, della clausola di solidarietà, fornendo altresì una definizione – ai fini

²⁹⁹ P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, cit., spec. p. 211.

³⁰⁰ Cfr. V. ZAMBRANO, *Commento all'art. 222 TFUE*, cit., p. 1649.

³⁰¹ Cfr. P. MENGOZZI, *Commento all'art. 222 TFUE*, cit., p. 1836.

³⁰² 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.

³⁰³ 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.

della decisione medesima – dei concetti di «catastrofe», «attacco terroristico», «crisi» e «risposta»³⁰⁴. 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 membro³⁰⁵.

Un aspetto controverso della clausola di solidarietà concerne i suoi rapporti con l'art. 42, par. 7, TUE³⁰⁶, ossia con la c.d. clausola di mutua assistenza³⁰⁷, che viene

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».

³⁰⁴ V. l'art. 3 della decisione 2014/415/UE.

³⁰⁵ 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.

³⁰⁶ 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 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».

³⁰⁷ 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*

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 membro³⁰⁸. E, del resto, la citata decisione del Consiglio 2014/415/UE attuativa dell’art. 222 TFUE, come si evince dal suo considerando n. 14, «lascia impregiudicato» l’art. 42, par. 7, TUE.

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 europea³⁰⁹. 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 questione.

militaire européenne à l’épreuve de la guerre contre le terrorisme, in *Revue générale de droit international public*, 2016, p. 51 ss.

³⁰⁸ Cfr. M. FISCHER, *Article 42 TEU [CSDP: Goals and Objectives; Mutual Defence]*, cit., p. 1225 s.

³⁰⁹ Cfr. M. BLANQUET, *L’Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., spec. p. 161 ss.

8. 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.

8.1. 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 TCEE³¹⁰).

È assai nota la parabola compiuta da tale principio³¹¹, per molti anni ritenuto certamente cruciale, ma non in grado di fondare obblighi precisi, e successivamente

³¹⁰ Cfr. inoltre gli artt. 86 del trattato CECA e 192 del trattato CEEA, di contenuto identico a quello dell’art. 5 TCEE.

³¹¹ 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*

“valorizzato” dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, sino ad essere considerato un vero e proprio principio generale del diritto dell’Unione³¹².

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, TUE³¹³ –, ma altresì nei rapporti *tra Stati membri*³¹⁴.

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*³¹⁵, la Corte, riferendosi agli obblighi posti dai trattati in capo agli Stati membri, ha affermato che «[l]a solidarietà [...] sta alla base di

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.

³¹² 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.

³¹³ 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».

³¹⁴ 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.

³¹⁵ V. *supra* il par. 5.2 di questo capitolo.

questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, *conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato*³¹⁶.

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 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'Unione.

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'Unione³¹⁷. L'affermazione pare, in astratto, condivisibile, purché si tenga presente che essa può valere soltanto in linea tendenziale, essendo rinvenibili ben precise eccezioni: 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 membri³¹⁸.

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 – costituisca un concetto di carattere politico, non vincolante, in quanto insuscettibile di fondare obblighi giuridici³¹⁹. 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,

³¹⁶ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, cit., punto 16/17 (corsivo aggiunto).

³¹⁷ 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 (eds.), *Das Recht der Europäische Union*, Munich, 2010, par. 57.

³¹⁸ Sul punto, v. *supra* il par. 7.5 di questo capitolo.

³¹⁹ M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, cit., spec. p. 35 ss.

tra i diversi Stati membri³²⁰. Una siffatta concezione della solidarietà interstatale – che può comprendersi con riguardo ai primi anni dell’esperienza comunitaria³²¹ – 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)³²². Tale disposizione non sarebbe altro che un’espressione degli obblighi derivanti dal principio di solidarietà interstatale³²³, che avrebbe quindi, indiscutibilmente, natura giuridica.

Altri autori, nell’affermare che lealtà e solidarietà sono, nell’ordinamento dell’Unione, nozioni eminentemente giuridiche, mettono in luce varie differenze tra i due principi³²⁴. In primo luogo, mentre la lealtà è, appunto, un principio, la

³²⁰ 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 (eds.), *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”.

³²¹ 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.

³²² 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.

³²³ M. BLANQUET, *L’article 5 du Traité C.E.E.*, cit., p. 231. Per una prospettiva sostanzialmente 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.

³²⁴ Cfr. A. BERRAMDANE, *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., spec. p. 55 ss.

solidarietà rappresenta, al tempo stesso, un principio ed un obiettivo dell'Unione³²⁵: 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 eccezionali³²⁶. Questa poliedricità della solidarietà costituirebbe, in secondo luogo, un ulteriore elemento di distinzione rispetto alla lealtà, che, pur declinandosi in diversi obblighi³²⁷, si presenterebbe, invece, come una nozione essenzialmente univoca³²⁸. 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 ad alcuni Stati, rispetto alla generalità degli Stati membri dell'Unione³²⁹.

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

³²⁵ In proposito, si rinvia alle considerazioni svolte *supra* nel par. 6 di questo capitolo.

³²⁶ A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 56 ss.

³²⁷ Cfr., in particolare, la ricostruzione effettuata da M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E.*, cit.

³²⁸ A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, cit., p. 60 s.

³²⁹ *Ivi*, p. 64. In ordine ai rapporti tra solidarietà ed integrazione differenziata, v. brevemente *infra* il par. 8 del capitolo III.

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 membri³³⁰.

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 crisi³³¹. 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, TUE³³². 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 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 crisi³³³.

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.

³³⁰ Cfr. R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, cit., p. 446.

³³¹ Cfr. F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, cit., spec. p. 122 ss.

³³² *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.

³³³ F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, cit., spec. p. 124.

Ciò che sembra potersi aggiungere, a fronte delle ricostruzioni appena viste, è che la significativa evoluzione compiuta dalla leale cooperazione potrebbe servire 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 costituire un principio "maturo", in grado 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.

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

Come noto, il trattato di Lisbona³³⁴ ha introdotto nel diritto primario un'espressa menzione del principio di uguaglianza tra Stati membri³³⁵. L'attuale art. 4, par. 2, TUE, in particolare, prevede: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale [...]». Si tratta della codificazione di un

³³⁴ Benché una previsione analoga all'attuale art. 4, par. 2, TUE fosse già contenuta nell'art. I-5 del trattato-Costituzione.

³³⁵ 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.

principio che poteva già desumersi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia³³⁶ e che, del resto, è da tempo affermato, sia pure in termini generali, anche nell'ambito del diritto internazionale³³⁷.

Il principio di uguaglianza tra Stati membri dell'Unione europea può essere declinato, essenzialmente, secondo due diverse prospettive³³⁸. 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 uguaglianza³³⁹. Dall'altro lato, l'*uguaglianza 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

³³⁶ Oltre alla sentenza – già vista *supra*, al par. 5.2 di questo capitolo – 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.

³³⁷ 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. WEINSCHL, *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. KOOLJMAN, *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. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 153 ss.

³³⁸ 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.

³³⁹ Cfr. A. LEVADE, *Quelle identité constitutionnelle nationale préserver face à l'Union européenne?*, in *Annuaire de droit européen*, 2004, II, p. 173 ss., spec. p. 183.

alle procedure decisionali; altra parte della dottrina considera prevalente questa dimensione³⁴⁰.

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 europea³⁴¹. 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 Portogallo³⁴², 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»³⁴³.

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 affermata nel diritto delle organizzazioni internazionali³⁴⁴ –

³⁴⁰ Cfr. M. DONY, *Les valeurs, objectifs et principes de l'Union*, cit., spec. p. 43 s.

³⁴¹ 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.

³⁴² 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.

³⁴³ Così J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2010, p. 80.

³⁴⁴ 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

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 membri³⁴⁵.

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*³⁴⁶. 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, TUE³⁴⁷.

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 misura³⁴⁸. Ciò risulta, ad esempio, dalla più volte citata sentenza nel caso *Commissione c. Italia*³⁴⁹, nella quale la Corte di giustizia ha rilevato che la rottura unilaterale, da 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»³⁵⁰, aggiungendo, al punto immediatamente successivo, che «[q]uesto venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati

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 viepiù 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.

³⁴⁵ Cfr. L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, cit., p. 387 s.

³⁴⁶ V. *infra* il par. 8 del capitolo III.

³⁴⁷ 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.

³⁴⁸ Cfr. J. WOUTERS, *Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality*, cit., spec. p. 317.

³⁴⁹ Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, cit.

³⁵⁰ *Ivi*, punto 24.

membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario»³⁵¹.

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 Stati³⁵². 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 membri³⁵³.

³⁵¹ *Ivi*, punto 25.

³⁵² 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. 7.2 di questo capitolo.

³⁵³ Per un'impostazione ancora diversa cfr. M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in 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).

9. *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 svolta 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, 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'Unione. In proposito, può innanzitutto osservarsi che, benché alcuni autori ritengano si tratti di un principio generale di diritto dell'Unione³⁵⁴, non pare rinvenibile, né nella giurisprudenza della Corte di giustizia, né in altri ambiti del diritto dell'Unione, alcun elemento che confermi un siffatto rango del principio³⁵⁵.

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 primario³⁵⁶. Altra parte della dottrina, pur senza arrivare a sostenere tale tesi, sottolinea la portata costituzionale del principio³⁵⁷, atteso che esso occupa un posto di assoluto rilievo nella “carta

³⁵⁴ Cfr., ad esempio, M. FALLON, *Droit matériel général de l'Union européenne*, 2^a ed., Bruxelles, 2002, p. 71 ss.

³⁵⁵ Cfr. 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.

³⁵⁶ 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.

³⁵⁷ Cfr. A. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, cit., spec. p. 42 ss.

costituzionale di base” costituita dai trattati³⁵⁸, oltre che nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ancora, la solidarietà interstatale è stata definita quale principio strutturante o strutturale dell’Unione³⁵⁹, 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’Unione³⁶⁰. Altri autori la identificano come principio di base, o fondamentale, del sistema dell’Unione³⁶¹.

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*³⁶². La prima sarebbe indiscutibilmente “fondamentale”, 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

³⁵⁸ 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».

³⁵⁹ D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, cit., p. 367.

³⁶⁰ C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l’Union européenne – Éléments pour une théorie*, cit., *passim*.

³⁶¹ Cfr. M. BLANQUET, *L’Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., spec. p. 172 ss.

³⁶² Cfr. C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l’Union européenne – Éléments pour une théorie*, cit., spec. p. 11 ss.

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 interstatale³⁶³.

Il punto più problematico – in relazione al quale è difficile trovare indicazioni chiare tanto in giurisprudenza, quanto in dottrina – è costituito, tuttavia, dall'individuazione del valore giuridico del principio di solidarietà tra Stati membri.

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

³⁶³ 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 II.

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 eccezionali che giustificerebbero l'adozione di misure eminentemente ispirate all'assistenza ed al sostegno di altri Stati membri³⁶⁴.

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.

Nei capitoli seguenti, concentrando l'attenzione su uno specifico ambito del diritto dell'Unione europea, si cercherà di analizzare la portata del principio, sia allo stato attuale, sia in prospettiva, allo scopo di verificare se le ipotesi ricostruttive avanzate nel presente capitolo siano confermate, o meno, nella pratica, quantomeno con riferimento al settore esaminato.

³⁶⁴ Cfr. F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, cit., spec. p. 122 ss. In proposito, v. *supra* il par. 8.1 di questo capitolo.

Capitolo II – 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)³⁶⁵ quale delineato, oggi, dalle disposizioni del titolo VIII della parte terza

³⁶⁵ 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’KEEFFE, T. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 135 ss.; R. CHEMAIN, *L’Union économique et monétaire. Aspects juridiques 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*, 2^a ed., Torino, 2007; S. CAFARO (a cura di),

del TFUE³⁶⁶, rinviando al capitolo successivo l'analisi dell'evoluzione che ha interessato la *governance* economica europea a seguito 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 sovrano³⁶⁷. Invero, tale crisi ha avuto, come è stato osservato, «some spectacular influence»³⁶⁸ sul versante economico dell'UEM, ormai disciplinato non più soltanto da norme di diritto dell'Unione, ma altresì da vari strumenti di diritto internazionale pattizio³⁶⁹.

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 TCE³⁷⁰, prevede:

Il governo dell'economia in Europa, Napoli, 2008; J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, Commentaire J. Mégret, 3^a 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.

³⁶⁶ Nonché da un'ampia gamma di atti di diritto derivato e di *soft law*, che in questa sede saranno presi in considerazione soltanto marginalmente.

³⁶⁷ 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.

³⁶⁸ 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».

³⁶⁹ In argomento v. *infra*, in particolare i parr. 1 e 2 del capitolo III.

³⁷⁰ 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

«1. Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

2. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

3. Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile».

Tale previsione 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 attuazione³⁷¹. La lettera della norma – in particolare

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.

³⁷¹ 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. DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, in L. DANIELE (a cura di), *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2016, p. 461 ss., spec. p. 465, che osservano come l'art. 119 TFUE possa essere letto «come una sorta di manifesto dell'UEM».

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 monetaria³⁷²; 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 prospettive³⁷³.

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 membri³⁷⁴, strumenti posti su un piano (quantomeno formalmente) paritario dalla lettera dell'art. 2 TCEE³⁷⁵, dedicato agli 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

³⁷² L. DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, cit., p. 1172.

³⁷³ 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).

³⁷⁴ Cfr., ad esempio, G.L. TOSATO, R. BASSO, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 2 ss., nonché p. 15.

³⁷⁵ 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.

coordinamento delle politiche economiche³⁷⁶. Questa «profonda contraddizione»³⁷⁷, 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 Maastricht³⁷⁸, 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 inadeguato³⁷⁹, nonché largamente incompiuto³⁸⁰. 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* rispetto alle altre parti del Trattato»³⁸¹. 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”»³⁸² e, per altro verso, delle numerose deviazioni previste dalle norme di tale titolo, sotto il profilo tanto istituzionale

³⁷⁶ Cfr. G.L. TOSATO, R. BASSO, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 3 s.

³⁷⁷ *Ivi*, p. 5.

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ Ciò è emerso soprattutto nel contesto della crisi: v. *infra* il capitolo III.

³⁸⁰ 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 v. *infra* le conclusioni del presente lavoro) è intitolata “Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa”.

³⁸¹ Così A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, cit., p. 458.

³⁸² *Ibid.*

quanto procedurale, rispetto agli altri settori del diritto dell'Unione³⁸³. 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 trattato³⁸⁴.

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'UE³⁸⁵. In tali termini, del resto, si esprimeva già il rapporto Delors³⁸⁶ – 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

³⁸³ 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, 2014, p. 662.

³⁸⁴ In tal senso A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, cit., p. 458 ss.

³⁸⁵ J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., p. 40. 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 competenza 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».

³⁸⁶ *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.

monetary union would represent the final result of the process of progressive economic integration in Europe»³⁸⁷.

L'UEM figura tuttora tra gli obiettivi dell'Unione³⁸⁸, l'art. 3, par. 4, TUE prevedendo che «[l']Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro»³⁸⁹, e la stessa Corte di giustizia ha affermato l'assoluta rilevanza di tale obiettivo sin dal parere 1/91 – reso addirittura 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»³⁹⁰.

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'altra³⁹¹. Invero, mentre in ambito monetario gli Stati

³⁸⁷ Rapporto Delors, punto 16.

³⁸⁸ 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 che gli Stati membri non dividevano.

³⁸⁹ 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.

³⁹⁰ 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.

³⁹¹ In merito a tale asimmetria cfr., tra i molti contributi, 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.

membri hanno posto in essere un trasferimento di sovranità pressoché integrale a vantaggio dell'Unione³⁹², 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:

«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 [...]»³⁹³.

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»³⁹⁴. 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»³⁹⁵.

³⁹² Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 3.

³⁹³ Rapporto Delors, punto 17.

³⁹⁴ 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).

³⁹⁵ J.-V. LOUIS, *The Economic and Monetary Union: Law and Institutions*, cit., p. 575.

La stessa nozione di Unione economica e monetaria è stata ritenuta «falsamente unitaria»³⁹⁶, accomunando politica economica e politica monetaria in «un'endiadi fuorviante»³⁹⁷, 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'Unione³⁹⁸; tale principio svolge indubbiamente un ruolo nell'ambito di un settore, il versante economico dell'UEM, contraddistinto da un «*extremely decentralized system of fiscal governance*»³⁹⁹. Altre ragioni, attinenti specificamente alla struttura dell'UEM, sono state individuate in dottrina⁴⁰⁰: (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 disciplina⁴⁰¹; (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 membro⁴⁰²; (iii) la mancanza della volontà politica di trasferire segmenti importanti della sovranità nazionale, che avrebbero implicato la necessità

³⁹⁶ Così S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 1 ss.

³⁹⁷ *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».

³⁹⁸ Cfr. R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union*, cit., spec. p. 61.

³⁹⁹ Così A. HINAREJOS, *Fiscal Federalism in the European Union*, cit., p. 1625..

⁴⁰⁰ Si fa riferimento, in particolare, alle ragioni individuate da J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, cit., p. 42.

⁴⁰¹ Sul punto cfr. altresì, tra i molti contributi, J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 110.

⁴⁰² In tal senso cfr. inoltre, ad esempio, O. CLERC, P. KAUFFMANN, *L'Union économique et monétaire européenne*, cit., p. 34.

di profonde riforme istituzionali⁴⁰³; (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 dell'UEM⁴⁰⁴. Rinviando l'analisi delle predette misure al capitolo successivo⁴⁰⁵, pare utile ricordare sinteticamente le principali caratteristiche di tale pilastro nell'ambito del complessivo quadro normativo delineato dai trattati con riferimento all'UEM⁴⁰⁶.

⁴⁰³ 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.

⁴⁰⁴ Sul punto cfr., *ex multis*, R.M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union*, cit., p. 199.

⁴⁰⁵ V. *infra*, in particolare, e come anticipato, i parr. 1 e 2 del capitolo III.

⁴⁰⁶ 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. SCHELKLE, *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*

La c.d. unione economica, intesa quale aspetto centrale dell'UEM, insieme con l'unione monetaria⁴⁰⁷, costituisce una nozione assai difficile da definire⁴⁰⁸. 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 rinvengono classificazioni analoghe nell'ambito delle altre organizzazioni internazionali economiche⁴⁰⁹.

In linea generale, può affermarsi che il pilastro economico dell'UEM è caratterizzato da due aspetti principali, riconducibili a due gruppi fondamentali di previsioni⁴¹⁰: (i) la fissazione di un sistema di regole stringenti (*regole sull'esposizione al mercato*), costituito essenzialmente dalla c.d. *no bail-out clause* di cui all'art. 125 TFUE⁴¹¹ (v. però le ipotesi contemplate agli artt. 122, 143 e 144

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.

⁴⁰⁷ Ossia come coincidente con il complesso delle disposizioni dell'attuale titolo VIII della parte terza del TFUE riconducibili alla politica economica (e contenute, in particolare, nel capo 1 di tale titolo). Peraltro, come osservato da S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., spec. p. 75 ss., è altresì possibile intendere in senso più ampio la nozione di unione economica, identificandola alternativamente con: (i) lo stesso ordinamento giuridico "comunitario", benché naturalmente tale accezione del concetto non possa essere vista in contrapposizione all'unione monetaria; (ii) l'insieme delle misure che compongono il mercato interno e delle misure a carattere macroeconomico che figurano nella parte del trattato dedicata alla politica economica.

⁴⁰⁸ 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 economica 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.

⁴⁰⁹ 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 III.

⁴¹⁰ 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 tripartita, comunque analoga nella sostanza, cfr. A. DE STREEL, *The Evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht: An Unfinished Task*, cit., spec. p. 337.

⁴¹¹ Su cui v. *infra* il par. 3 di questo capitolo.

TFUE⁴¹²) e dalla proibizione di concessioni 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; (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»⁴¹³ 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 sintetiche⁴¹⁴. 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».

⁴¹² In relazione alle quali v. *infra* i parr. 4 e 5 di questo capitolo.

⁴¹³ In tali termini S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 77.

⁴¹⁴ 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.

La stabilità dei prezzi costituisce altresì l'obiettivo principale della politica monetaria e della politica del cambio uniche⁴¹⁵, come si evince non 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'Unione⁴¹⁶. 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 BCE⁴¹⁷, costituendo, in ultima analisi, una sorta di *Grundnorm* dell'UE e dei suoi Stati membri⁴¹⁸.

Una siffatta impostazione riflette il ruolo primario giocato da alcuni Stati membri, *in primis* dalla Germania – ed in particolare dalla *Bundesbank*, la banca

⁴¹⁵ In merito a tale obiettivo cfr., ad esempio, M. HERDEGEN, *Price Stability and 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.

⁴¹⁶ F. MARTUCCI, *Objectifs et compétences en Union économique et monétaire: réflexions sur l'objectif de stabilité des prix*, cit., p. 96 s.

⁴¹⁷ Così S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 13.

⁴¹⁸ 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.

centrale tedesca –, nella redazione delle parti del trattato relative all'UEM⁴¹⁹: in Germania, infatti, la stabilità dei prezzi rappresenta 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*⁴²⁰. 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 convergenza⁴²¹.

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»⁴²², 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: in tale contesto, il ruolo del principio di solidarietà pare

⁴¹⁹ 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 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».

⁴²⁰ 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).

⁴²¹ 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.

⁴²² Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 77.

essere, inevitabilmente, assai limitato⁴²³, seppure vi siano alcune eccezioni per il caso di gravi difficoltà di carattere congiunturale⁴²⁴. 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 pubbliche⁴²⁵.

Si tornerà su tali aspetti nel corso del presente capitolo, dopo un rapido 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»⁴²⁶, in 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

⁴²³ *Ivi*, p. 13 s.

⁴²⁴ 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).

⁴²⁵ In tal senso cfr., per tutti, J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l’Union européenne*, cit., spec. p. 110.

⁴²⁶ 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.

«from virtually complete assignment [...] to the EU level for some functions or policy domains, to the strict preservation of national autonomy in others»⁴²⁷.

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)⁴²⁸, 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»⁴²⁹.

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*

⁴²⁷ 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.

⁴²⁸ 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.

⁴²⁹ La seconda frase di tale paragrafo prevede: «Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche».

politiche economiche»⁴³⁰) e che, evidentemente, già solo in ragione di questo dato testuale, mantengono un'ampia competenza nell'ambito della politica economica⁴³¹. 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 nazionali⁴³².

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 politica⁴³³. Tale ricostruzione è avversata da coloro i quali ritengono incompatibili con una mera competenza complementare i poteri attribuiti al Consiglio⁴³⁴ da varie previsioni del capo del TFUE dedicato alla politica economica⁴³⁵, in particolare 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, par. 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,

⁴³⁰ Corsivi aggiunti.

⁴³¹ In tal senso cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., spec. p. 671, nota 27; L. DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 466.

⁴³² Cfr. L. DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, cit., spec. p. 466 s.

⁴³³ Così, ad esempio, J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Unione européenne*, 8^e ed., Paris, 2015, spec. p. 180.

⁴³⁴ 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/iaiw1324.pdf>.

⁴³⁵ Cfr., ad esempio, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Fédéralisation de l'Europe? Le Problème de la clarification des compétences entre l'Union et les Etats*, in O. BÉAUD, A. LECHEVALIER, I. PERNICE, S. STRUDEL (sous la direction de), *L'Europe en voie de constitution*, Bruxelles, 2004, p. 317 ss., spec. p. 329.

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 concorrenti⁴³⁶. 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-competenza⁴³⁷: 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 membri⁴³⁸.

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 TFUE⁴³⁹. Si tratta, in altri termini, di una competenza avente caratteristiche peculiari, potendo assumere una portata variabile in funzione di taluni fattori esterni: si è parlato, in proposito, di

⁴³⁶ 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.

⁴³⁷ BVerfG, 30 giugno 2009, in *NJW*, 2009, 2267, punto 58.

⁴³⁸ 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.

⁴³⁹ 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. 466 s. Cfr. inoltre R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., spec. p. 671, 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. 437).

competenza *flessibile*⁴⁴⁰. 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. 12⁴⁴¹. 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 istituzioni⁴⁴². 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 limpide⁴⁴³.

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

⁴⁴⁰ Così R. BIEBER, *The Allocation of Economic Policy Competences in the European Union*, cit., spec. p. 90.

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² 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.

⁴⁴³ Così A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., spec. p. 966.

della libertà di esercizio della sovranità statale realizzata attraverso la sottoscrizione di regole comuni, nella fattispecie di limiti e divieti»⁴⁴⁴.

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, TFUE⁴⁴⁵. 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 TFUE⁴⁴⁶, il riferimento all'interesse comune apparendo particolarmente significativo ai fini del presente lavoro⁴⁴⁷. 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 membri⁴⁴⁸.

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.

⁴⁴⁴ 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.

⁴⁴⁵ V. art. 120, prima frase, TFUE.

⁴⁴⁶ V. art. 121, par. 1, TFUE (corsivo aggiunto).

⁴⁴⁷ 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.

⁴⁴⁸ 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».

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 TFUE⁴⁴⁹. 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'UEM⁴⁵⁰.

Tale clausola è contenuta nel capo del trattato dedicato alla politica economica e monetaria sin dal trattato di Maastricht, che la introdusse nel trattato CEE 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:

«L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati

⁴⁴⁹ Per un'analisi in merito alla *no bail-out clause* cfr., *ex multis*, J.P. KEPPELNE, *Art. 103 TCE*, in PH. LEGER (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.

⁴⁵⁰ 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.

membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, 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 debito⁴⁵¹. 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 diretta⁴⁵², in considerazione della chiarezza e della precisione che contraddistinguono l'art. 125, par. 1, TFUE⁴⁵³.

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

⁴⁵¹ 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».

⁴⁵² Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 977.

⁴⁵³ Cfr. R.M. LASTRA, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006, spec. p. 252.

mesi dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht, adottando il regolamento (CE) n. 3603/93⁴⁵⁴, mediante il quale ha provveduto a dare una definizione di “impresa pubblica”⁴⁵⁵, senza tuttavia precisare cosa debba intendersi per “rispondere” o “farsi carico degli impegni” di uno Stato membro o delle sue articolazioni sopra menzionate⁴⁵⁶.

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 finanziarie. 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. 12⁴⁵⁷ – di evitare disavanzi pubblici eccessivi⁴⁵⁸.

La filosofia alla quale si ispira l'attuale art. 125 TFUE emerge chiaramente da un passaggio del rapporto del Comitato monetario⁴⁵⁹ del 19 luglio 1990:

⁴⁵⁴ 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).

⁴⁵⁵ V. art. 8 del regolamento (CE) n. 3603/93, cit.

⁴⁵⁶ 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.

⁴⁵⁷ Cfr. inoltre il Patto di stabilità e di crescita, sul quale v. *infra* la nota 536.

⁴⁵⁸ Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 977.

⁴⁵⁹ 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

«Chaque Etat 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 Etats membres ne sont garants des dettes d'un Etat membre. Cette règle du “no bail-out” devrait assurer que les marchés financiers exercent une certaine discipline sur tout Etat 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»⁴⁶⁰.

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 prezzi⁴⁶¹, conformemente all'impostazione fatta propria dal trattato di Maastricht⁴⁶². In particolare, si riteneva che il mercato fosse in grado di “sanzionare” gli eccessi nella spesa pubblica e nell'indebitamento, mediante un incremento dei tassi di interesse sui titoli di stato dei Paesi meno diligenti⁴⁶³; 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 sistemico⁴⁶⁴. Correlata a tale aspetto è la finalità

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).

⁴⁶⁰ 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.

⁴⁶¹ Sul quale v. *supra* il par. 1 di questo capitolo.

⁴⁶² 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 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 III).

⁴⁶³ Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 977.

⁴⁶⁴ 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*

– 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 euro⁴⁶⁵.

L'art. 125 TFUE è stato letto, da un lato, quale espressione, e coerente applicazione, del principio di sussidiarietà nell'ambito della politica economica⁴⁶⁶ 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'attuale art. 122 TFUE, in particolare del suo paragrafo 2⁴⁶⁷ (nonché degli artt. 143 e 144 TFUE, per gli Stati membri con deroga) – di un qualsivoglia ruolo per il principio di solidarietà in tale settore⁴⁶⁸.

Debt Crisis: What is Legally Possible (and What is Not), in *European Law Review*, 2011, p. 558 ss., spec. p. 560.

⁴⁶⁵ 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.

⁴⁶⁶ Cfr. M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, cit., spec. p. 508.

⁴⁶⁷ 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 III.

⁴⁶⁸ 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).

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 trattato⁴⁶⁹.

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 eccessivi⁴⁷⁰: tale clausola era ritenuta ostativa rispetto a qualsiasi impegno di 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 difficoltà⁴⁷¹.

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,

⁴⁶⁹ 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.

⁴⁷⁰ 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.

⁴⁷¹ 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.

discendenti rispettivamente dall'art. 122 TFUE, applicabile a tutti gli Stati membri⁴⁷², e dagli artt. 143 e 144 TFUE, con specifico riguardo agli Stati membri con deroga⁴⁷³.

L'art. 122 TFUE, in particolare, dispone:

«1. 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.

2. Qualora 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, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa».

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»⁴⁷⁴. 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

⁴⁷² Cfr., ad esempio, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., p. 220.

⁴⁷³ In proposito v. *infra* il par. 5 di questo capitolo.

⁴⁷⁴ 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.

potere da esercitarsi, in particolare, «in vista dell'«interesse comune», non già nell'interesse particolare di un gruppo determinato di operatori economici»⁴⁷⁵.

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»⁴⁷⁶. In secondo luogo, il trattato di Lisbona ha aggiunto, al primo paragrafo, oltre al riferimento al settore dell'energia⁴⁷⁷, l'inciso «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri»⁴⁷⁸, consacrando il legame inscindibile, già precedentemente rilevato in dottrina⁴⁷⁹, tra la disposizione in esame

⁴⁷⁵ 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.

⁴⁷⁶ 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.

⁴⁷⁷ Tale riferimento, che ha carattere meramente esemplificativo (come si evince dalla stessa formulazione della norma: «in particolare»), riflette la circostanza che l'attuale 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).

⁴⁷⁸ 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. 7.4 del capitolo I).

⁴⁷⁹ 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.

ed il principio di solidarietà. Tale menzione pare particolarmente significativa, poiché iscrive la solidarietà, per la prima volta, nel titolo del trattato relativo all'UEM; benché essa sia citata soltanto nel primo paragrafo dell'art. 122 TFUE⁴⁸⁰, anche il secondo paragrafo della disposizione costituisce una chiara espressione del principio⁴⁸¹.

Peraltro, è previsto che l'assistenza finanziaria in questione sia concessa *dall'Unione*, e non dagli altri Stati membri⁴⁸². 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 Commissione⁴⁸³. Giova rilevare, a tal proposito, che, per un verso, è noto che il Consiglio è tradizionalmente definito un “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 essi⁴⁸⁴. Resta comunque indubbio che il principio di

⁴⁸⁰ 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.

⁴⁸¹ 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.

⁴⁸² 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.

⁴⁸³ 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.

⁴⁸⁴ 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

solidarietà trovi applicazione concreta, nella norma in esame, in una dimensione più *verticale*, cioè tra Unione e Stati membri, che *orizzontale*.

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 sovrano⁴⁸⁵. 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 condizionalità⁴⁸⁶), 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'ultima⁴⁸⁷. 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, TFUE⁴⁸⁸.

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

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. Cfr. V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., p. 14.

⁴⁸⁵ V. *infra* il capitolo III, spec. parr. 1 e 2.

⁴⁸⁶ 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 III.

⁴⁸⁷ 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.

⁴⁸⁸ 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.

eccezionali *che sfuggono al suo controllo*⁴⁸⁹, essendo possibile ravvisare, in molti casi, una sorta di corresponsabilità dello Stato interessato⁴⁹⁰.

Tornando ai rapporti tra l'art. 122, par. 2, TFUE e l'art. 125 TFUE⁴⁹¹, si è autorevolmente osservato che la prima previsione deve essere interpretata come «a “counterweight” to the no-bailout clause»⁴⁹². 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 significato⁴⁹³. 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 membro che non avesse dimostrato tutta la diligenza necessaria per evitare una situazione di grave difficoltà⁴⁹⁴.

⁴⁸⁹ Corsivo aggiunto.

⁴⁹⁰ 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 III.

⁴⁹¹ 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 III.

⁴⁹² Così J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 983.

⁴⁹³ *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.

⁴⁹⁴ In tali termini, in particolare, F. MARTUCCI, *Art. 103 TCE*, cit., p. 883.

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 TFUE⁴⁹⁵.

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 difficoltà⁴⁹⁶. Anche per tale ragione, come si vedrà⁴⁹⁷, 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 bail-out clause* è rappresentata, come si è anticipato, dalle previsioni dettate dagli artt. 143⁴⁹⁸ e 144⁴⁹⁹ TFUE, applicabili tuttavia soltanto agli Stati membri con deroga.

⁴⁹⁵ Cfr., ad esempio, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., spec. p. 211 s.

⁴⁹⁶ Cfr. J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 985.

⁴⁹⁷ In particolare, v. *infra* il par. 2 del capitolo III.

⁴⁹⁸ «1. In caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro con deroga, provocate sia da uno squilibrio globale della sua bilancia dei pagamenti, sia dal tipo di valuta di cui esso dispone, e capaci in particolare di compromettere il funzionamento del mercato interno o l'attuazione della politica commerciale comune, la Commissione procede senza indugio a un esame della situazione dello Stato in questione e dell'azione che questo ha intrapreso o può intraprendere conformemente alle disposizioni dei

Tali disposizioni costituiscono, in un certo senso, il *pendant* dell'art. 122 TFUE, che non a caso è stato definito come «la naturale prosecuzione» delle stesse⁵⁰⁰.

L'art. 143 TFUE⁵⁰¹ consente, a titolo eccezionale, agli Stati membri con deroga di adottare misure di salvaguardia per fronteggiare situazioni congiunturali di

trattati, facendo appello a tutti i mezzi di cui esso dispone. La Commissione indica le misure di cui raccomanda l'adozione da parte dello Stato interessato.

Se l'azione intrapresa da uno Stato membro con deroga e le misure consigliate dalla Commissione non appaiono sufficienti ad appianare le difficoltà o minacce di difficoltà incontrate, la Commissione raccomanda al Consiglio, previa consultazione del comitato economico e finanziario, il concorso reciproco e i metodi del caso.

La Commissione tiene informato regolarmente il Consiglio della situazione e della sua evoluzione.

2. Il Consiglio accorda il concorso reciproco; stabilisce le direttive o decisioni fissandone le condizioni e modalità. Il concorso reciproco può assumere in particolare la forma di:

- a) un'azione concordata presso altre organizzazioni internazionali, alle quali gli Stati membri con deroga possono ricorrere;
- b) misure necessarie ad evitare deviazioni di traffico quando lo Stato membro con deroga che si trova in difficoltà mantenga o ristabilisca restrizioni quantitative nei confronti dei paesi terzi;
- c) concessione di crediti limitati da parte di altri Stati membri, con riserva del consenso di questi.

3. Quando il concorso reciproco raccomandato dalla Commissione non sia stato accordato dal Consiglio ovvero il concorso reciproco accordato e le misure adottate risultino insufficienti, la Commissione autorizza lo Stato membro con deroga che si trova in difficoltà ad adottare delle misure di salvaguardia di cui essa definisce le condizioni e le modalità.

Tale autorizzazione può essere revocata e le condizioni e modalità modificate dal Consiglio».

⁴⁹⁹ «1. In caso di improvvisa crisi nella bilancia dei pagamenti e qualora non intervenga immediatamente una decisione ai sensi dell'articolo 143, paragrafo 2, uno Stato membro con deroga può adottare, a titolo conservativo, le misure di salvaguardia necessarie. Tali misure devono provocare il minor turbamento possibile nel funzionamento del mercato interno e non andare oltre la portata strettamente indispensabile a ovviare alle difficoltà improvvise manifestatesi.

2. La Commissione e gli Stati membri devono essere informati in merito a tali misure di salvaguardia al più tardi al momento della loro entrata in vigore. La Commissione può proporre al Consiglio il concorso reciproco ai termini dell'articolo 143.

3. Su raccomandazione della Commissione e previa consultazione del comitato economico e finanziario, il Consiglio può decidere che lo Stato membro interessato debba modificare, sospendere o abolire le suddette misure di salvaguardia».

⁵⁰⁰ Cfr. F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 100 TCE*, cit., p. 670.

⁵⁰¹ 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.

particolare gravità⁵⁰², delineando, a tal fine, una procedura articolata in tre fasi successive⁵⁰³. 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 CEE⁵⁰⁴.

È interessante 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)⁵⁰⁵. La Corte 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 solidarietà⁵⁰⁶.

L'attuale art. 143 TFUE 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,

⁵⁰² 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).

⁵⁰³ 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.

⁵⁰⁴ Cfr. N. COLACINO, *Commento all'art. 143 TFUE*, cit., p. 1278.

⁵⁰⁵ 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.

⁵⁰⁶ 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».

«Disposizioni transitorie»⁵⁰⁷. 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»⁵⁰⁸.

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.

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 marginale⁵⁰⁹. 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

⁵⁰⁷ 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.

⁵⁰⁸ 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.

⁵⁰⁹ 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.

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»⁵¹⁰.

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»⁵¹¹, riuniti per la prima volta il 19 ed il 20 ottobre 1972 a Parigi⁵¹². 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 croissance, *fondement de leur solidarité* et base indispensable du progrès social, et en remédiant aux disparités régionales»⁵¹³.

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 membro⁵¹⁴.

Ciò, peraltro, non può portare ad escludere *in toto* che tale principio abbia una certa rilevanza nell'ambito dell'UEM.

⁵¹⁰ J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 110.

⁵¹¹ 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.

⁵¹² Il testo della dichiarazione è disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionid=c9npT1Bbry2fwhByyRIZqBKCDxBDHBK92SJFPTvWHmQxvhl1yjlvl-79809760?docId=341585&cardId=341585>.

⁵¹³ Punto 2 della dichiarazione (corsivo aggiunto).

⁵¹⁴ Si pensi, *in primis*, al divieto di *bail-out*, posto dall'art. 125 TFUE, su cui v. *supra* il par. 3 di questo capitolo.

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 monetaria⁵¹⁵. 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 comune⁵¹⁶. Tale solidarietà di fatto implicherebbe la necessità di intervenire in soccorso degli Stati membri che si trovano in situazioni di difficoltà, al fine di scongiurare ripercussioni di carattere sistemico⁵¹⁷. 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»⁵¹⁸.

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*⁵¹⁹. Né può essere negata la rilevanza, nell'ordinamento

⁵¹⁵ Cfr. V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., p. 11.

⁵¹⁶ 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/media/completingtheeuroreportpadoa-schioppagroupjune2012.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»

⁵¹⁷ In tal senso cfr. F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, cit., p. 722.

⁵¹⁸ Così M. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary Restraint in the Economic and Monetary Union*, cit., p. 22.

⁵¹⁹ 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*

“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’Unione⁵²⁰. 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 solidarietà⁵²¹, specialmente a seguito dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona⁵²².

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 generale⁵²³: 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 difficoltà⁵²⁴.

nell’Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2015, p. 57 ss., spec. p. 83.

⁵²⁰ Sul punto, v. *supra* il capitolo I (in particolare i parr. 1 e 9).

⁵²¹ 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.

⁵²² 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.

⁵²³ 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. 9 del capitolo I.

⁵²⁴ 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.

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.

Un esempio illuminante di tali differenze⁵²⁵ si trova nel *memorandum* redatto nel novembre del 1995 dall'allora ministro tedesco delle finanze Theo Waigel⁵²⁶, quale proposta iniziale del progetto che avrebbe condotto all'adozione del Patto di stabilità e di crescita⁵²⁷. 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*»⁵²⁸. Un'analogha 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:

⁵²⁵ Si richiamano le considerazioni svolte da J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 112 ss.

⁵²⁶ La versione inglese del *memorandum* è disponibile all'indirizzo internet: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/4/50fc7cc3-0a4d-4762-9ee5-e312d32d41f1/publishable_en.pdf.

⁵²⁷ 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 III).

⁵²⁸ 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.

«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 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»⁵²⁹.

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 ricollega tale significato alla diligente assunzione delle rispettive responsabilità; 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 difficoltà⁵³⁰.

La citata molteplicità di punti di vista è divenuta particolarmente evidente per effetto della crisi, nel corso della quale il ruolo della solidarietà nell’ambito

⁵²⁹ 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).

⁵³⁰ 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».

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.

Capitolo III – Il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri nel contesto dell’evoluzione della *governance* economica europea a seguito della crisi economico-finanziaria

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 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 specifiche⁵³¹ mediante le quali sono state realizzate vere e proprie trasformazioni dell’assetto normativo dell’UEM⁵³².

⁵³¹ 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*:

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 interstatale⁵³³.

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 Tesauo*, 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 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. 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*, EUI Working Paper LAW 2015/11, 2015, spec. p. 5 ss.

⁵³² 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”.

⁵³³ Cfr., ad esempio, V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, cit., p. 7.

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'origine⁵³⁴. In altri termini, gli «assunti non realizzati di Maastricht»⁵³⁵ 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 2004⁵³⁶ – 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.

⁵³⁴ In proposito, v. *supra* il capitolo II, spec. par. 1.

⁵³⁵ Secondo l'efficace definizione di G.L. TOSATO, *L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali*, cit., p. 223 s.

⁵³⁶ La vicenda, che non richiede di essere qui approfondita, trae origine da taluni atti (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. CHALTIEL, *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. RIVOSECCHI, *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.

bolle, in specie immobiliari; alla scarsa competitività delle economie nazionali, tale da determinare uno squilibrio nella bilancia dei pagamenti⁵³⁷.

Riprendendo per sommi capi la ricostruzione proposta da un ex membro del Consiglio direttivo della BCE, Lorenzo Bini Smaghi⁵³⁸, può affermarsi che tra le ipotesi sulla scorta delle quali è stata progettata l'UEM, successivamente rivelatesi erronee, due elementi hanno posto particolari problemi⁵³⁹. 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 TFUE⁵⁴⁰, si è rivelato sempre meno credibile⁵⁴¹, 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

⁵³⁷ 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.

⁵³⁸ 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.

⁵³⁹ Cfr., in proposito, le riflessioni di J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 114 s.

⁵⁴⁰ Su cui v. *supra* il par. 3 del capitolo II.

⁵⁴¹ Cfr. J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 114, che cita, in proposito, U. HADE, *Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen des 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.

to contagion – contagion which, by the way, is not limited to the euro area. It's global»⁵⁴².

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 sovrani⁵⁴³. Le lacune dell'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'eurozona⁵⁴⁴. 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»⁵⁴⁵.

È stato dunque necessario introdurre nel sistema della *governance* economica europea significative deviazioni⁵⁴⁶, 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

⁵⁴² *Challenges for the Euro Area and the World Economy*, cit.

⁵⁴³ 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.

⁵⁴⁴ *Ivi*, p. 963.

⁵⁴⁵ 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>.

⁵⁴⁶ 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».

meccanismi di salvataggio in favore della Grecia⁵⁴⁷, 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 TFUE⁵⁴⁸. 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 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'euro⁵⁴⁹ o, addirittura, la fine della moneta unica⁵⁵⁰.

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

⁵⁴⁷ 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.

⁵⁴⁸ 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.

⁵⁴⁹ 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.

⁵⁵⁰ 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».

politica di sostegno agli Stati membri dell'area euro mediante l'acquisto dei relativi titoli del debito pubblico e privato sui mercati secondari⁵⁵¹. La politica in questione si è concretizzata in molteplici 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 giustizia⁵⁵². L'operazione più recente è costituita, in tale quadro, dal c.d. *Quantitative Easing*⁵⁵³, tuttora in corso, a testimonianza della posizione preminente che la BCE 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 2010⁵⁵⁴ 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

⁵⁵¹ 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 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 (a cura di), *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.

⁵⁵² Corte giust., 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400.

⁵⁵³ Su cui cfr., ad esempio, C. GIUSSANI, *La BCE segue l'esempio di FED, Bank of England e Nippon Ginko: il Quantitative Easing approda anche nell'Eurozona*, in *Eurojus.it*, 27 gennaio 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/la-bce-segue-lesempio-di-fed-bank-of-england-e-nippon-ginko-il-quantitative-easing-approda-anche-nelleurozona/>; A. ODDENINO, *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.centroinaudi.it/images/abook_file/212_online_Oddenino.pdf.

⁵⁵⁴ 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.

annuale che combina una serie di processi di coordinamento e sorveglianza socio-economica»⁵⁵⁵; 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 and Occupational Pensions Authority*, EIOPA) e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, ESMA)⁵⁵⁶.

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 sintetico⁵⁵⁷. 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 2011⁵⁵⁸,

⁵⁵⁵ 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.

⁵⁵⁶ 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.

⁵⁵⁷ 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.

⁵⁵⁸ 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

mediante i quali non sono state introdotte soltanto 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 europeo⁵⁵⁹. A quest'ultimo si è aggiunto un accordo di carattere politico, adottato dapprima dai Capi di Stato o di governo della zona euro⁵⁶⁰ 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 ridenominato *Patto Euro Plus*⁵⁶¹. 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

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).

⁵⁵⁹ 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.

⁵⁶⁰ 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 *Eurosummit* (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.

⁵⁶¹ Il *Patto* figura in allegato alle conclusioni del Consiglio europeo del 20 aprile 2011: cfr. EUCO 10/1/11.

competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza». Se gli obiettivi di carattere generale, sotto il profilo macroeconomico, sono individuati con chiarezza ed affiancati da un elenco di misure concrete da adottare, minore attenzione è dedicata al coordinamento delle politiche fiscali⁵⁶².

In relazione a quest'ultimo aspetto è stato concluso, come è noto, un apposito trattato internazionale tra venticinque Stati membri⁵⁶³: il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), altresì noto come *Fiscal Compact*⁵⁶⁴. Tale 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

⁵⁶² 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.

⁵⁶³ 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.

⁵⁶⁴ 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.

verso questo obiettivo soltanto «in circostanze eccezionali» [art. 3, par. 1, lett. c)]⁵⁶⁵; 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)⁵⁶⁶. 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'Unione⁵⁶⁷.

Un ulteriore rafforzamento della disciplina di bilancio è stato poi realizzato mediante l'adozione del c.d. *Two Pack*, un pacchetto di due regolamenti⁵⁶⁸, attraverso cui sono stati incrementati i poteri di supervisione della 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

⁵⁶⁵ 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».

⁵⁶⁶ 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.

⁵⁶⁷ In argomento v. *infra* il par. 5 di questo capitolo.

⁵⁶⁸ 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 programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (*ivi*, p. 11).

europea sulle politiche economiche e fiscali degli Stati membri, inaugurato con il semestre europeo»⁵⁶⁹.

Infine, merita un rapido cenno l'istituzione dell'Unione bancaria, ossia un insieme di regole e procedure intese ad accentrare a livello europeo talune competenze relative, essenzialmente, alla vigilanza ed alla risoluzione degli enti creditizi⁵⁷⁰. Essa si compone, in estrema sintesi, di tre pilastri: (i) il Meccanismo di vigilanza unico (MVU)⁵⁷¹; (ii) il Meccanismo di risoluzione unico (MRU)⁵⁷²; (iii) un sistema comune di tutela dei depositi. L'ultimo pilastro è, in realtà, ancora in fase di realizzazione, atteso che la proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea nel novembre 2015, al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione

⁵⁶⁹ 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.

⁵⁷⁰ Tra i numerosi contributi dedicati all'Unione bancaria cfr., ad esempio, 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.

⁵⁷¹ Cfr. il 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) ed il 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).

⁵⁷² Cfr. la 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) e dal 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 che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (in *GUUE*, L 225 del 30 luglio 2014, p. 1).

dei depositi, non si è ancora tramutata in atto definitivo⁵⁷³. È stata invece adottata la direttiva 2014/49/UE⁵⁷⁴, che tuttavia costituisce una rifusione della precedente direttiva 94/19/CE⁵⁷⁵ e che riguarda i sistemi *nazionali* di garanzia dei depositi, 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 volontaria⁵⁷⁶, essendo dunque esclusa qualsiasi forma di garanzia comune dei depositi obbligatoria.

Alcuni ambiti dell'Unione bancaria potrebbero prestarsi ad un'analisi alla luce del principio di solidarietà tra Stati membri: il riferimento è, in particolare, al Fondo di risoluzione unico – istituito, tramite un accordo internazionale⁵⁷⁷, nell'ambito del MRU, ma pienamente operativo soltanto ad otto anni dall'entrata in vigore del predetto accordo, ossia nel 2024 – ed al prefigurato sistema comune di tutela dei depositi. Tuttavia, la segnalata incompiutezza della disciplina e l'elevato tasso tecnico della stessa rendono assai difficile, allo stato attuale, una siffatta analisi, come testimonia la quasi totale assenza di riflessioni in proposito⁵⁷⁸. Per tali ragioni,

⁵⁷³ 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 assicurazione dei depositi, COM(2015) 586 final.

⁵⁷⁴ 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.

⁵⁷⁵ 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.

⁵⁷⁶ V. art. 12 della direttiva 2014/49/UE.

⁵⁷⁷ 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>. Tale accordo – firmato da tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione del Regno Unito e della Svezia – è stato ratificato da tutti gli Stati dell'eurozona entro il mese di dicembre 2015 (tranne il Lussemburgo, che ha provveduto l'11 gennaio 2016). Giova rilevare che il Fondo di risoluzione unico sarà interamente finanziato dallo stesso settore bancario, mediante contributi versati *ex ante*, senza che vi sia, quindi, alcun coinvolgimento di risorse statali.

⁵⁷⁸ Per una recente eccezione, cfr. A. VITERBO, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of Crisis*, in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, cit., p. 267 ss., la quale, peraltro, sottolinea la difficoltà di rinvenire elementi di solidarietà nell'ambito dell'Unione bancaria. Con riferimento al Fondo di risoluzione unico, l'A. rileva, per un verso, l'esiguità (e l'inadeguatezza) delle somme ad esso destinate e, per altro verso, l'ampia serie di meccanismi di salvaguardia

nei paragrafi seguenti si concentrerà l'attenzione, come anticipato, sui meccanismi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri, predisposti nel corso della crisi.

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»⁵⁷⁹, senza cioè considerare l'eventualità che uno scenario di crescita costante non si realizzasse.

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

attraverso cui è possibile impedire il ricorso al Fondo stesso; per tali ragioni, appare chiaro che, in questo ambito, «euro area Member States are not ready to share risk, not even on a temporary basis. Consequently, 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» (*ivi*, p. 273). Quanto invece al sistema di assicurazione dei depositi, l'A. mette in evidenza la contrarietà alla proposta della Commissione, manifestata da alcuni osservatori e rinvenibile nelle posizioni di taluni Stati membri; sembra dunque necessario che la Commissione europea affianchi alla proposta in questione ulteriori misure dirette a scongiurare il rischio di fenomeni di *moral hazard*. Le conclusioni del contributo citato – all'esito di un'analisi relativa, oltre che ai due profili menzionati, allo strumento di assistenza finanziaria diretta al fine di ricapitalizzare le istituzioni finanziarie di un membro del MES, di cui all'art. 15 del trattato MES (su cui v. *infra* il par. 2.4 di questo capitolo) – appaiono quanto mai chiare: «What described above demonstrates that 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» (*ivi*, p. 280; corsivo aggiunto).

⁵⁷⁹ 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 face aux problèmes monétaires*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1971, p. 586 ss., a p. 592.

stati apprestati, con soluzioni successive, dapprima in forma temporanea e, in seguito, con l'istituzione del MES, in modo permanente⁵⁸⁰.

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 TFUE⁵⁸¹.

In questa prima fase della crisi, è stato quindi possibile trovare nelle disposizioni vigenti – il citato art. 143 TFUE ed il regolamento (CE) n. 332/2002⁵⁸² – il fondamento per le misure di assistenza necessarie, adottate, in particolare, nei confronti di Ungheria⁵⁸³, Lettonia⁵⁸⁴ e Romania⁵⁸⁵. Tali Stati membri hanno ottenuto

⁵⁸⁰ 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.

⁵⁸¹ Su cui v. *supra* il par. 5 del capitolo II.

⁵⁸² Regolamento (CE) n. 332/2002, cit., come modificato, da ultimo, dal regolamento (CE) n. 431/2009, cit.

⁵⁸³ 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

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 prassi⁵⁸⁶.

Simili misure, in seguito, sono state nuovamente adottate a vantaggio della Romania⁵⁸⁷.

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 TFUE.

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

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).

⁵⁸⁴ 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).

⁵⁸⁵ 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).

⁵⁸⁶ 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.

⁵⁸⁷ 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).

crisi che ha coinvolto la Grecia⁵⁸⁸. 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, rassicurando 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 improvvisare⁵⁸⁹, in un clima reso difficile non soltanto dall'urgenza con la quale si imponeva una reazione, ma altresì dalle numerose prese di posizione contrarie all'assistenza finanziaria⁵⁹⁰.

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.

⁵⁸⁸ 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.

⁵⁸⁹ Si veda quanto affermato, sia pure con riferimento alle misure adottate poco tempo 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).

⁵⁹⁰ 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.

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'eurozona⁵⁹¹, 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 finanziamento a favore della Grecia, da fornire attraverso prestiti bilaterali, da parte del FMI, dell'UE e degli Stati dell'area euro⁵⁹². 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 2010⁵⁹³, con l'approvazione di un pacchetto – apparentemente privo di un preciso inquadramento istituzionale⁵⁹⁴ – 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»⁵⁹⁵. 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*

⁵⁹¹ 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/.

⁵⁹² 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.

⁵⁹³ 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 sovereign 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.

⁵⁹⁴ In tali termini R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, cit., spec. p. 12.

⁵⁹⁵ La dichiarazione del 7 maggio 2010 è disponibile all'indirizzo internet: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/grecia_decreto/dichiarazione_eurogruppo07-052010.pdf.

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, ed il governo greco⁵⁹⁶. 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 FMI⁵⁹⁷. Tale programma è stato successivamente 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»⁵⁹⁸.

A questo primo intervento di assistenza finanziaria si sono aggiunte, negli anni successivi, varie altre operazioni a vantaggio della Grecia⁵⁹⁹; 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, in questo ambito, 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

⁵⁹⁶ 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.

⁵⁹⁷ 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 necessarie 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.

⁵⁹⁸ Così F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d’un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., spec. p. 665.

⁵⁹⁹ Per un’analisi dettagliata di tali operazioni cfr., ad esempio, G. TSEBELIS, *Lessons from the Greek crisis*, cit.

applicazione generale, benché attraverso strumenti del tutto 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 straordinario⁶⁰⁰, 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 (FESF – nella denominazione inglese *European Financial Stability Facility*, EFSF), da istituirsi in un momento successivo sotto forma di entità *ad hoc* (*Special Purpose Vehicle*)⁶⁰¹. 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 Consiglio⁶⁰², avente per base giuridica l'art. 122, par. 2, TFUE⁶⁰³, collocandosi quindi nell'ambito del diritto dell'Unione europea ed assicurando la

⁶⁰⁰ Per un approfondimento in proposito, cfr. T. MIDDLETON, *Not bailing out... Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis*, cit., spec. p. 432 ss.

⁶⁰¹ Con riferimento al MESF ed al FESF, poi evoluti nel MES, 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.

⁶⁰² 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.

⁶⁰³ Su cui v. *supra* il par. 4 del capitolo II.

possibilità di concedere un'assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro (ivi inclusi gli Stati membri con deroga⁶⁰⁴) che «subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo»⁶⁰⁵.

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 2010⁶⁰⁶. 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 finanziari⁶⁰⁷.

La procedura dettata dal regolamento istitutivo del MESF può essere riassunta come segue⁶⁰⁸. 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 beneficiario⁶⁰⁹.

Anche in ragione della limitata entità delle risorse attribuite al MESF – 60 miliardi di euro, corrispondenti «al margine disponibile sotto il massimale delle

⁶⁰⁴ 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.

⁶⁰⁵ Art. 1 del regolamento n. 407/2010, cit.

⁶⁰⁶ V. *supra* il par. 2.2 di questo capitolo.

⁶⁰⁷ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 982.

⁶⁰⁸ Cfr. l'art. 3 del regolamento n. 407/2010, cit.

⁶⁰⁹ Cfr. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., p. 983.

risorse proprie per gli stanziamenti di pagamento»⁶¹⁰ –, 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 Lussemburgo⁶¹¹.

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 FMI⁶¹². A differenza del MESF, peraltro, a poter beneficiare del FESF erano soltanto gli Stati dell'eurozona.

Un ruolo centrale, nell'ambito del FESF, è stato attribuito alla Commissione⁶¹³, 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 FMI⁶¹⁴.

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

⁶¹⁰ 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.

⁶¹¹ La decisione è disponibile all'indirizzo internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/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.

⁶¹² F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., p. 666.

⁶¹³ 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.

⁶¹⁴ *Ibid.*

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 FMI⁶¹⁵. In seguito, nel maggio del 2010, un analogo intervento è stato effettuato a vantaggio del Portogallo⁶¹⁶ e, nel luglio del 2011, della Grecia⁶¹⁷; nel luglio del 2012, invece, è stata la volta della Spagna, nei cui confronti sono state adottate misure specificamente dirette al settore bancario e finanziario⁶¹⁸.

L'adozione dei predetti strumenti – in relazione ai quali si è parlato di «regole e istituti piuttosto imbarazzanti per la loro “artigianalità”»⁶¹⁹ – 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 questione⁶²⁰, pare opportuno svolgere alcune brevi riflessioni in merito al ricorso

⁶¹⁵ 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 negozianti 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.

⁶¹⁶ 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.

⁶¹⁷ Cfr. M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p. 1781 s.

⁶¹⁸ Cfr. F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., p. 421 e p. 426, che sottolineano come la condizionalità abbia assunto, con riguardo alla Spagna, una forma particolare, atteso che le misure di risanamento negoziate concernevano specificamente il settore oggetto degli interventi, ossia quello bancario e finanziario.

⁶¹⁹ 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).

⁶²⁰ V. *infra*, rispettivamente, i parr. 2.5 e 5 di questo capitolo.

all'art. 122, par. 2, TFUE quale base giuridica del regolamento istitutivo del MESF⁶²¹.

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'euro⁶²².

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, per così dire, problematico in linea generale, come si è accennato⁶²³, in ragione della

⁶²¹ Il regolamento n. 407/2010, cit. si fonda esclusivamente sull'art. 122, par. 3, TFUE. Le ragioni che hanno indotto il Consiglio a fare uso di tale disposizione, ai fini dell'istituzione del MESF, sono indicate nei 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 fondamentali 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)».

⁶²² 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.

⁶²³ V. *supra* il par. 4 del capitolo II.

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 MESF⁶²⁴.

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»⁶²⁵. Tale ragionamento sembrerebbe condivisibile, a maggior ragione, nel caso della Grecia, in considerazione della condotta fraudolenta tenuta, come noto, dal governo di tale Stato⁶²⁶; è altresì vero, tuttavia, che la crisi finanziaria internazionale ha giocato un ruolo decisivo nel dare avvio alla speculazione ai danni del Paese⁶²⁷. 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

⁶²⁴ 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 (ma le prime due sembrano sostanzialmente sovrapponibili), prendendole in esame al fine di escluderne la fondatezza.

⁶²⁵ 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.

⁶²⁶ 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».

⁶²⁷ 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.

nell'art. 122, par. 2, TFUE trova una significativa espressione⁶²⁸. 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 di essere utilizzato, in sostanza, per punire – ovvero per premiare – le condotte dei governi degli Stati membri in difficoltà⁶²⁹.

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, TFUE⁶³⁰. 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 difficoltà⁶³¹.

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 istituzioni⁶³².

⁶²⁸ 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 II.

⁶²⁹ 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).

⁶³⁰ Cfr. PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., spec. p. 565.

⁶³¹ *Ibid.*

⁶³² 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

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 successo⁶³³; per altro verso, il regolamento istitutivo del MESF è stato oggetto di un'azione di annullamento dinanzi al Tribunale dell'Unione europea⁶³⁴. 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 temporanee⁶³⁵. A questo proposito, taluni autori hanno ravvisato

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 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.

⁶³³ 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.

⁶³⁴ 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.

⁶³⁵ V. *supra* il par. 4 del capitolo II.

una situazione di incertezza circa il carattere permanente, o meno, del MESF⁶³⁶; altra parte della dottrina, tuttavia, ha ritenuto chiara la natura temporanea di tale meccanismo⁶³⁷, in considerazione non soltanto delle affermazioni contenute nelle conclusioni del Consiglio Ecofin in occasione del quale è stata decisa l'istituzione dello stesso⁶³⁸, 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 forse 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

⁶³⁶ 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.

⁶³⁷ Cfr., per tutti, J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 973 (e nota 10).

⁶³⁸ Nelle quali si legge che esso «will stay in place as long as needed to safeguard financial stability».

all'idea che Stati membri con deroga dovessero contribuire ad un sistema di assistenza destinato prevalentemente agli Stati dell'eurozona⁶³⁹.

Si è deciso⁶⁴⁰, quindi, di procedere alla sostituzione del MESF e del 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 euro⁶⁴¹. Tale trattato è poi entrato in vigore il 27 settembre 2012 – succedendo al MESF ed al FESF⁶⁴², 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*⁶⁴³.

⁶³⁹ Cfr. F. MARTUCCI, *FESF, MESF et MES. La mise en place progressive d'un «pare-feu» pour la zone euro*, cit., p. 667.

⁶⁴⁰ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 (EUCO 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.

⁶⁴¹ 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>.

⁶⁴² 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.

⁶⁴³ BVerfG, 2 BvR 1390/12, 12.9.2012 (una traduzione in lingua inglese è disponibile all'indirizzo 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*

Quest'ultimo, in particolare, ha ritenuto il trattato MES 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 bilancio⁶⁴⁴.

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 MES⁶⁴⁵. 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/UE⁶⁴⁶, che ha aggiunto all'art. 136 TFUE un terzo paragrafo, ai sensi del quale:

Fair-Weather Phenomenon, in *European Public Law*, 2014, 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.

⁶⁴⁴ 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».

⁶⁴⁵ 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.

⁶⁴⁶ 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

«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. La 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 MES⁶⁴⁷.

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'eurozona⁶⁴⁸, 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

meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in *GUUE*, L 91 del 6 aprile 2011, p. 1.

⁶⁴⁷ Cioè a dire, come anticipato, il 27 settembre 2012.

⁶⁴⁸ 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».

modello analogo a quello previsto per la contribuzione al capitale della BCE⁶⁴⁹. 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 (26,9616%), la Francia (20,2471%) e l'Italia (17,7917%)⁶⁵⁰. 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 Spagna⁶⁵¹.

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:

«Ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto. 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 sono quattro, 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)⁶⁵²; concessione di prestiti (art. 16);

⁶⁴⁹ 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.

⁶⁵⁰ Cfr. le informazioni reperibili sul sito internet del MES, al seguente indirizzo: https://www.esm.europa.eu/esm-governance#anc_shareholders.

⁶⁵¹ Per maggiori dettagli cfr. <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance>, nonché Corte dei conti europea, *L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà*, relazione speciale n. 18/2015, cit.

⁶⁵² La definizione delle modalità concrete di attuazione delle misure previste dall'art. 15 del trattato MES ha formato oggetto di discussioni tra i membri del MES, all'esito delle quali il

acquisto di titoli di Stato emessi da uno dei membri sul mercato primario (art. 17)⁶⁵³ ovvero sui mercati secondari (art. 18).

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 valutare⁶⁵⁴: (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 proposito⁶⁵⁵; (ii) la sostenibilità del debito pubblico dello Stato in questione⁶⁵⁶; (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 richiesta l'unanimità dei membri partecipanti alla votazione, senza che l'astensione di uno o più membri

consiglio dei governatori ha adottato una risoluzione nel dicembre 2014: 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.

⁶⁵³ 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.

⁶⁵⁴ Art. 13, par. 1, del trattato MES.

⁶⁵⁵ A norma dell'art. 18, par. 2, dello stesso trattato MES, concernente in meccanismo di sostegno al mercato secondario.

⁶⁵⁶ Siffatta valutazione è effettuata, «se opportuno e possibile», insieme al FMI (v. art. 13, par. 1, lett. b), del trattato MES).

osti all'adozione della decisione stessa⁶⁵⁷; 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 espressi⁶⁵⁸.

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)⁶⁵⁹, nessun ruolo è previsto, invece, per il Parlamento europeo⁶⁶⁰.

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'esterno 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»⁶⁶¹.

⁶⁵⁷ Art. 4, par. 3, del trattato MES.

⁶⁵⁸ 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.

⁶⁵⁹ 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. 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 è suscettibile di assicurare il medesimo livello di *judicial protection* garantito nel sistema dell'Unione europea.

⁶⁶⁰ 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*.

⁶⁶¹ 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*

Non è questa la sede per approfondire il tema, assai dibattuto, della legittimità democratica delle misure adottate in risposta alla crisi⁶⁶²; certo 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”⁶⁶³. 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*.

del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact, cit., p. 336.

⁶⁶² 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 (a cura di), *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 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 (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, cit., p. 195 ss.

⁶⁶³ In merito al quale v. *infra* il par. 6 di questo capitolo.

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 TFUE⁶⁶⁴. 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 stabilità⁶⁶⁵.

Occorre premettere che, in linea generale, gli strumenti di assistenza finanziaria predisposti a seguito dello scoppio della crisi sono costituiti, e tuttora consistono, soprattutto – anche se non in maniera esclusiva⁶⁶⁶ – 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 finanziario⁶⁶⁷. Ciò benché, ad esempio, per quanto

⁶⁶⁴ In generale, con riguardo a tale previsione, v. *supra* il par. 3 del capitolo II.

⁶⁶⁵ V. in particolare *infra* i parr. 3 e 4 di questo capitolo.

⁶⁶⁶ L'assistenza finanziaria è stata talvolta concessa, ad esempio, mediante operazioni 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. M. IOANNIDIS, *How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, cit., spec. p. 1254 ss.

⁶⁶⁷ 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

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»⁶⁶⁸.

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 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 condivisibili⁶⁶⁹.

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*⁶⁷⁰, della quale è

MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis*, cit., spec. p. 1627.

⁶⁶⁸ 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.

⁶⁶⁹ *Amplius*, v. *supra* il par. 2.3 di questo capitolo.

⁶⁷⁰ 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

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, si è evidenziato sia il carattere impositivo della proibizione prevista dall'art. 125, par. 1, TFUE – testimoniato, 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 divieto⁶⁷¹. In quest'ottica, anche la 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 rigoroso⁶⁷².

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 finanziarie⁶⁷³. 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

opposto: cfr., ad esempio, la nota 41 di M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit.

⁶⁷¹ 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.

⁶⁷² *Ibid.*

⁶⁷³ Cfr. ancora R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. p. 778.

eccessivi dall'art. 126 TFUE, che detta una procedura speciale caratterizzata da una minore severità⁶⁷⁴.

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 prezzi⁶⁷⁵: 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, TFUE, pur stabilendo indiscutibilmente un divieto, non dovrebbe essere interpretato in modo eccessivamente rigido⁶⁷⁶. 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 pattizio per eludere tale proibizione⁶⁷⁷. Per altro verso, occorre

⁶⁷⁴ 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.

⁶⁷⁵ Cfr. M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., spec. p. 1785 s.

⁶⁷⁶ 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. MIDDLETON, *Not bailing out... Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis*, cit., spec. p. 428 ss.

⁶⁷⁷ 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.

tuttavia – secondo gli autori in questione – svolgere riflessioni più approfondite in merito all'applicabilità della stessa *ratione materiae*⁶⁷⁸, 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 categorie di condotte vietate dalla norma non rientrerebbero né la concessione di prestiti, né l'erogazione di linee di credito⁶⁷⁹. 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*»⁶⁸⁰.

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*⁶⁸¹. 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

⁶⁷⁸ 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.

⁶⁷⁹ 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.

⁶⁸⁰ Corsivo aggiunto.

⁶⁸¹ 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.

alla lettera della norma⁶⁸². 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*⁶⁸³.

Alcuni autori, poi, ritengono addirittura integrati i presupposti per l'applicazione dell'eccezione espressamente prevista dall'art. 125, par. 1, 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 fatta⁶⁸⁴.

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 visto⁶⁸⁵, 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 finanziaria⁶⁸⁶. Una diversa interpretazione, del resto, priverebbe di qualsiasi significato l'art. 122, par. 2, TFUE.

⁶⁸² *Contra*, ad esempio, R. PALMSTROFER, *To bail out or not to bail out?*, cit., spec. p. 777 s.

⁶⁸³ 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.

⁶⁸⁴ Cfr. F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, cit., spec. p. 430.

⁶⁸⁵ V., in argomento, le considerazioni svolte *supra* nel par. 4 del capitolo II.

⁶⁸⁶ 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.

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 TFUE⁶⁸⁷, ossia – lo si ricorderà⁶⁸⁸ – 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 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 membri⁶⁸⁹. In quanto «crucial element of the stability within the Union», nonché «essential part of the “budgetary code” of the Union»⁶⁹⁰, 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 euro⁶⁹¹, 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 unica⁶⁹².

⁶⁸⁷ 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.

⁶⁸⁸ *Amplius v.*, ancora, *supra* il par. 3 del capitolo II.

⁶⁸⁹ Cfr., per tutti, M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1325.

⁶⁹⁰ Così J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, cit., spec. p. 977 s.

⁶⁹¹ In proposito, v. *infra* il par. 7 di questo capitolo.

⁶⁹² 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.

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 luogo⁶⁹³, 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 carattere permanente, e non meramente temporaneo⁶⁹⁴. 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*⁶⁹⁵ – e consacrato dalla modifica dell'art. 136 TFUE, attraverso la quale il requisito in questione è stato esplicitamente inserito nel testo dei trattati⁶⁹⁶. La condizionalità sembra, così, garantire che non venga meno la credibilità del divieto posto dall'art. 125 TFUE⁶⁹⁷, soprattutto laddove ad essa si accompagni un rafforzamento delle regole relative alla disciplina di bilancio, ciò che, effettivamente, è avvenuto⁶⁹⁸. 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

⁶⁹³ 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.

⁶⁹⁴ M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1328.

⁶⁹⁵ 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.

⁶⁹⁶ 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).

⁶⁹⁷ 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.

⁶⁹⁸ Come visto sinteticamente *supra* nel par. 1 di questo capitolo.

ed alla sussistenza di un rischio per la stabilità finanziaria, della zona euro nel suo complesso o degli Stati membri⁶⁹⁹.

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 dell'art. 48, par. 6, TUE – in merito al progetto di decisione che modifica l'art. 136 TFUE⁷⁰⁰. 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»⁷⁰¹; 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»⁷⁰². Successivamente, la BCE ha affermato:

⁶⁹⁹ Sottolinea tale aspetto, ad esempio, M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., spec. p. 1328 s.

⁷⁰⁰ 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.

⁷⁰¹ Parere della Banca centrale europea, del 17 marzo 2011, cit., punto 1.

⁷⁰² *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”.

«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 principio con l'articolo 125 del TFUE, purché sia indispensabile ai fini di tale salvaguardia e sia soggetta a condizioni rigorose»⁷⁰³.

È espressamente precisato, inoltre, che la modifica dell'art. 136 TFUE non determina un'estensione delle competenze dell'Unione⁷⁰⁴.

La posizione assunta dalla BCE – che riprende, in parte, considerazioni già svolte dalla Commissione europea⁷⁰⁵ – 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»⁷⁰⁶, chiarendo quindi, con una conferma esplicita, ma non essenziale, la reale portata della *no bail-out clause*⁷⁰⁷; in secondo luogo, e correlativamente, si intende supportare la legittimità dei meccanismi temporanei già adottati⁷⁰⁸.

⁷⁰³ Parere della Banca centrale europea, del 17 marzo 2011, cit., punto 5.

⁷⁰⁴ *Ibid.*

⁷⁰⁵ 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.

⁷⁰⁶ Così R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., p. 63.

⁷⁰⁷ Una portata, quindi, individuabile già prima della modifica dell'art. 136 TFUE e, di conseguenza, anche indipendentemente da essa.

⁷⁰⁸ R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., p. 63.

Coerentemente con l'impostazione appena vista, pare condivisibile l'opinione secondo cui il fatto che la condizionalità si sostanzia 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 obiettivi e lo spirito della *no bail-out clause*⁷⁰⁹.

Del resto, come è stato osservato:

«to treat art. 125(1) TFEU as a rule that is subject to no exceptions would have the unwanted consequence of transforming it 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 [...]. 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»⁷¹⁰.

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»⁷¹¹ – 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

⁷⁰⁹ 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.

⁷¹⁰ Così PH. ATHANASSIOU, *Of Past Measures and Future Plans for Europe's Exit from the Sovereign Debt Crisis*, cit., p. 564 s.

⁷¹¹ 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. HERRMANN, *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.

tra Stati membri, espressamente previsto, come noto, tra gli obiettivi dell'Unione di cui all'art. 3 TUE⁷¹².

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 caso *Pringle*⁷¹³, dalla Corte di giustizia nella sentenza resa su rinvio pregiudiziale proposto dalla Supreme

⁷¹² Sul punto, v. *supra* il par. 6.2 del capitolo I.

⁷¹³ 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.coleurope.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.

Court irlandese (nonché dall'avvocato generale Kokott nella presa di posizione⁷¹⁴ adottata nella medesima causa).

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 MES⁷¹⁵. 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

⁷¹⁴ 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 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.

⁷¹⁵ 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.

decisione rispetto alla facoltà, per uno Stato membro, di concludere e ratificare un accordo internazionale come il trattato MES.

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 2012⁷¹⁶. 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 prassi⁷¹⁷.

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 valere l'irricevibilità della

⁷¹⁶ 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.

⁷¹⁷ 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, in corso di pubblicazione.

questione pregiudiziale sulla scorta della giurisprudenza *TWD*⁷¹⁸ – 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 membri⁷¹⁹. 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 complesso⁷²⁰. 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 [...]»⁷²¹; 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 MES⁷²².

⁷¹⁸ 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.

⁷¹⁹ 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.

⁷²⁰ *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.

⁷²¹ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 65 (corsivo aggiunto).

⁷²² 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 tale via, l’invalidità del regolamento n. 407/2010 istitutivo del MESF (addottato – 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

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 trattati⁷²³. 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'Unione⁷²⁴. 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»⁷²⁵.

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 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*»⁷²⁶.

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).

⁷²³ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punti 71-76.

⁷²⁴ *Ivi*, punto 72.

⁷²⁵ *Ivi*, punto 73.

⁷²⁶ Così D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise*, cit., p. 741.

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 membri⁷²⁷; dunque, l'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES non incide sull'esercizio, da parte dell'Unione, della competenza attribuitale da tale disposizione⁷²⁸. Quest'ultima, peraltro, non limita affatto alla sola Unione europea la competenza a concedere assistenza finanziaria ad uno Stato membro in difficoltà⁷²⁹, 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'Unione⁷³⁰.

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 condizioni⁷³¹.

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»⁷³². Tale interpretazione è confermata, secondo la Corte, da una 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

⁷²⁷ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 118.

⁷²⁸ *Ivi*, punto 119.

⁷²⁹ *Ivi*, punto 120.

⁷³⁰ *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, parr. 3, secondo comma, e 4, del trattato MES.

⁷³¹ 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”».

⁷³² Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 130.

che esso costituisce una deroga all'art. 125 TFUE⁷³³. Tale argomento, peraltro, non pare del tutto convincente, non essendo rinvenibile alcuna regola secondo cui sarebbe necessario che una deroga sia espressamente qualificata come tale⁷³⁴.

Dall'altro lato, la Corte osserva che la formulazione dell'art. 123 TFUE⁷³⁵ – come già rilevato in dottrina⁷³⁶ – 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 membro⁷³⁷.

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 posizione⁷³⁸, 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 TCE⁷³⁹), dai quali emerge⁷⁴⁰ che la *no bail-out clause* è diretta a «garantire che gli Stati membri rispettino una politica di bilancio virtuosa», facendo sì che essi «restino soggetti alla logica del mercato»⁷⁴¹ quando contraggono debiti⁷⁴². Per tale via, gli Stati membri sono indotti a mantenere una disciplina di bilancio, ciò che «contribuisce a livello dell'Unione alla realizzazione

⁷³³ *Ivi*, punto 131.

⁷³⁴ 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.

⁷³⁵ 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 [...]» (corsivo aggiunto).

⁷³⁶ V. *supra* il par. 2.5 di questo capitolo.

⁷³⁷ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 132.

⁷³⁸ Su cui si tornerà *infra*.

⁷³⁹ In proposito, v. *supra* il par. 3 del capitolo II.

⁷⁴⁰ La Corte cita, sul punto, le pp. 22 e 52 del progetto di Trattato recante revisione 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.

⁷⁴¹ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 135.

⁷⁴² 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.

di un obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria»⁷⁴³.

È interessante notare che la sentenza *Pringle* costituisce il primo caso⁷⁴⁴ in cui la Corte di giustizia ha fatto uso dei lavori preparatori dei trattati a fini ermeneutici⁷⁴⁵, inaugurando un approccio poi ripreso, ad esempio, nella sentenza *Inuit*⁷⁴⁶.

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»⁷⁴⁷, 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

⁷⁴³ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 135.

⁷⁴⁴ 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.

⁷⁴⁵ 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.

⁷⁴⁶ 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 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».

⁷⁴⁷ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 136.

all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa»⁷⁴⁸. La Corte cita, inoltre, il parere della BCE sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 TFUE⁷⁴⁹, 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»⁷⁵⁰.

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 cumulative⁷⁵¹: (i) lo Stato membro beneficiario 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 MES⁷⁵². Un

⁷⁴⁸ *Ivi*, punto 137.

⁷⁴⁹ Parere della Banca centrale europea, del 17 marzo 2011, cit., spec. punto 5 (su cui v. *supra* il par. 2.5 di questo capitolo).

⁷⁵⁰ Cfr. Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 136.

⁷⁵¹ 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 politique économique et monétaire*, cit., spec. p. 260, che ravvisa soltanto le prime due condizioni indicate *infra* nel testo.

⁷⁵² 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

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»⁷⁵³. 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»⁷⁵⁴.

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»⁷⁵⁵.

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 MES⁷⁵⁶, con riferimento alla copertura delle perdite, comporterebbe che i

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».

⁷⁵³ *Ivi*, punto 140.

⁷⁵⁴ *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 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.

⁷⁵⁵ *Ivi*, punto 142.

⁷⁵⁶ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 145.

membri del MES garantiscano il debito del membro inadempiente⁷⁵⁷. 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 debito⁷⁵⁸.

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 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 pregiudiziale⁷⁵⁹.

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 visto⁷⁶⁰, si è effettivamente verificato. In proposito, la Corte si limita a richiamare i punti della sentenza⁷⁶¹ nei quali si è (già) affermato che la modifica dell'art. 136 TFUE non fa altro che confermare l'esistenza

⁷⁵⁷ 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».

⁷⁵⁸ Per alcune riflessioni in proposito cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 68 s.

⁷⁵⁹ 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.

⁷⁶⁰ 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.

⁷⁶¹ V., in particolare, i punti 68, 72 e 109 della sentenza *Pringle*, cit.

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»⁷⁶².

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 coerente⁷⁶³, contribuendo a smentire il “mito” del declino della «comunità di diritto»⁷⁶⁴ invocato da coloro i quali considerano le misure adottate nel corso della crisi come contrarie al diritto dell'Unione⁷⁶⁵, si contrappone la lettura che evidenzia

⁷⁶² Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 185.

⁷⁶³ In tale prospettiva cfr., ad esempio, S. ADAM, F.J. MENA PARRAS, *The European 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.

⁷⁶⁴ 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».

⁷⁶⁵ 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».

le forzature di ordine giuridico⁷⁶⁶ cui la Corte ha dovuto fare ricorso allo scopo di affermare la compatibilità delle misure adottate con il quadro normativo vigente⁷⁶⁷.

Per quanto riguarda i profili più rilevanti ai fini del presente lavoro, si rileva che la Corte, legittimando l'assistenza finanziaria concessa nel quadro del MES subordinatamente al rispetto delle condizioni di cui si è detto, ha consacrato, per un verso, il requisito della condizionalità⁷⁶⁸ e, per altro verso, l'obiettivo costituito dalla stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme⁷⁶⁹. 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 euro⁷⁷⁰, obiettivo superiore che ha finito per assumere una «valenza costituzionale»⁷⁷¹ nell'ordinamento dell'Unione europea.

⁷⁶⁶ In tali termini si esprime F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, cit., p. 733.

⁷⁶⁷ 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.

⁷⁶⁸ Su cui v. *infra* il par. 6 di questo capitolo.

⁷⁶⁹ Su cui v. *infra* il par. 7 di questo capitolo.

⁷⁷⁰ In tale prospettiva F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire*, cit., spec. p. 266.

⁷⁷¹ Così R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 81.

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*⁷⁷².

In particolare, dopo avere analizzato il trattato MES alla luce dell'art. 125 TFUE, interpretando tale disposizione sotto il profilo letterale, sistematico e teleologico⁷⁷³, 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 membro⁷⁷⁴. 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,

⁷⁷² 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.

⁷⁷³ 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*.

⁷⁷⁴ 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».

rivestono quantomeno pari importanza»⁷⁷⁵, 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 tutela⁷⁷⁶. 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»⁷⁷⁷. Un'interpretazione estensiva dell'art. 125 TFUE, intesa a vietare un subentro 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 finanziaria⁷⁷⁸. 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»⁷⁷⁹; 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,

⁷⁷⁵ Presa di posizione dell'avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., spec. par. 136.

⁷⁷⁶ *Ivi*, par. 137.

⁷⁷⁷ *Ivi*, par. 138.

⁷⁷⁸ *Ivi*, par. 139.

⁷⁷⁹ *Ivi*, par. 140.

onnicomprendivo, con riferimento a determinate categorie di interventi effettuati in favore di uno Stato membro⁷⁸⁰.

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»⁷⁸¹, 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»⁷⁸².

Per tali ragioni, secondo l'avvocato generale Kokott, i «principi strutturali portanti dei trattati»⁷⁸³ – ossia, nella specie, la sovranità degli Stati 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

⁷⁸⁰ *Ivi*, par. 141.

⁷⁸¹ *Ivi*, par. 142.

⁷⁸² *Ivi*, par. 143 (corsivo presente nel testo originale).

⁷⁸³ *Ivi*, par. 144.

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, costituzionale⁷⁸⁴ – del principio di solidarietà tra Stati membri, che può legittimamente essere ritenuto espressione della stessa *raison d'être*⁷⁸⁵ 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»⁷⁸⁶. Pare tuttavia possibile contestare tale affermazione⁷⁸⁷, ricordando come, al di là delle considerazioni legate alla comune percezione, la stessa Corte di giustizia abbia più volte fatto riferimento

⁷⁸⁴ *Amplius* in merito alle possibili definizioni del principio di solidarietà tra Stati membri, v. *supra* il par. 9 del capitolo I.

⁷⁸⁵ 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.

⁷⁸⁶ Così R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 82.

⁷⁸⁷ 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 prospettiva, 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».

al principio di solidarietà tra Stati membri *quale principio giuridico*, posto addirittura alla base dell'ordinamento comunitario nel suo complesso⁷⁸⁸.

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 Corte⁷⁸⁹. 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 europea⁷⁹⁰.

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 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. debitori⁷⁹¹, un dibattito che è stato talvolta anche molto acceso e che certamente non favorisce il superamento delle fratture

⁷⁸⁸ V., in proposito, le sentenze citate *supra* nel par. 5.2 del capitolo I. Lo stesso 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.

⁷⁸⁹ In tali termini R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 82.

⁷⁹⁰ 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».

⁷⁹¹ Su tale contrapposizione cfr., per tutti, K. DYSON, *States, Debt, and Power. 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford, 2014.

createsi negli ultimi anni, emblematicamente rappresentate dalle vicende che hanno riguardato la Grecia⁷⁹².

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»⁷⁹³, 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 proposito⁷⁹⁴.

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 soffermarsi su tale profilo, concentrandosi sulle questioni più tecniche, forse nel timore, già segnalato, delle conseguenze dirimpenti, anche sul piano politico, di un ragionamento maggiormente fondato sui principi⁷⁹⁵.

⁷⁹² 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.

⁷⁹³ Così, ad esempio, A. MCDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit., p. 80.

⁷⁹⁴ 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».

⁷⁹⁵ 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'économie», aggiungendo peraltro – condivisibilmente – che: «C'est au politique de repolitiser le débat!».

Esaminati i profili principali del caso *Pringle* con riferimento al principio di solidarietà tra Stati membri, si svolgeranno, nei paragrafi seguenti, alcuni brevi approfondimenti in merito ad altri aspetti, emersi nell'ambito di tale caso, che paiono rilevanti ai fini del presente lavoro.

5. Il ricorso al c.d. metodo 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, in diversi casi, a strumenti di diritto internazionale pattizio⁷⁹⁶. Si è parlato, a tal proposito, di un ritorno al c.d. metodo intergovernativo⁷⁹⁷, così definito, tradizionalmente, in contrapposizione al metodo comunitario, espressione con cui si suole indicare il procedimento di adozione degli atti previsto nell'ambito

⁷⁹⁶ 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 Constitutionalisation 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.

⁷⁹⁷ 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.

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 membri⁷⁹⁸. È noto, poi, che in tempi 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*)⁷⁹⁹: quest'ultimo rappresenterebbe uno strumento utile per superare la contrapposizione – secondo Angela Merkel, più apparente che reale⁸⁰⁰ – tra metodo intergovernativo e metodo comunitario. Nelle parole di colei che ha coniato, o comunque suggerito, tale concetto:

⁷⁹⁸ 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. 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 WAHEYENBERGE, *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.

⁷⁹⁹ 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.

⁸⁰⁰ 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 istituzioni 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

«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»⁸⁰¹.

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*⁸⁰².

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».

⁸⁰¹ Speech by Federal Chancellor Angela Merkel, cit. (corsivi aggiunti).

⁸⁰² 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 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.

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'Unione⁸⁰³. Ciò è particolarmente evidente per quanto concerne il TSCG, che specifica a più riprese i rapporti con tale diritto⁸⁰⁴. L'art. 2 di detto trattato, unica disposizione contenuta nel titolo II («Coerenza e rapporto con il diritto dell'Unione»), dispone, in proposito, che:

«1. Le parti contraenti applicano e interpretano il presente trattato conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, in particolare all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, e al diritto dell'Unione europea, compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato.

2. Il presente trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea. Esso non pregiudica 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 primato⁸⁰⁵. 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

⁸⁰³ 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.

⁸⁰⁴ 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).

⁸⁰⁵ Cfr. A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit., spec. p. 89.

conformità ai trattati UE e FUE – le misure necessarie per incorporarne il contenuto nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea⁸⁰⁶. Si tratta di un impegno che sembra preludere ad uno sviluppo analogo a quello già verificatosi, in passato, con riguardo ad altri episodi di integrazione differenziata esterna ai trattati⁸⁰⁷.

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’Unione⁸⁰⁸.

Previsioni di tal fatta non sono contenute, invece, nel trattato MES⁸⁰⁹, che, ciò nonostante, si pone in stretta correlazione con il diritto dell’Unione europea⁸¹⁰, come

⁸⁰⁶ Cfr. l’art. 16 del TSCG.

⁸⁰⁷ 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.

⁸⁰⁸ In tali termini M. CONDINANZI, *L’integrazione differenziata nell’ambito dell’Unione europea*, cit., spec. p. 436 s., nota 99.

⁸⁰⁹ 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 contenuto del protocollo d’intesa

è testimoniato, ad esempio, dal ruolo attribuito alle istituzioni dell'Unione, in particolare alla Commissione ed alla BCE, nonché alla Corte di giustizia⁸¹¹. 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 Prüm⁸¹².

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

riflette la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto. Il direttore generale del MES prepara nel contempo una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria contenente le modalità finanziarie e le condizioni e la scelta degli strumenti, che dovrà essere adottata dal consiglio dei governatori.

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.

⁸¹⁰ 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 “paracommunautaire”».

⁸¹¹ 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.

⁸¹² 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.

delle parti contraenti»; l'adesione al MES, peraltro, subordina l'ottenimento di assistenza finanziaria alla ratifica del TSCG⁸¹³.

Infine, può rilevarsi un numero crescente di riferimenti incrociati tra le previsioni di tali trattati e disposizioni di diritto derivato dell'Unione⁸¹⁴.

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»⁸¹⁵, 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.

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

⁸¹³ 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.

⁸¹⁴ 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.

⁸¹⁵ 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.

[attuale art. 351 TFUE], devono rispettare gli obblighi loro incumbenti in virtù del diritto comunitario»⁸¹⁶. In *Pringle*, la Corte di giustizia conferma tale giurisprudenza⁸¹⁷, 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»⁸¹⁸. La condizionalità assurge, quindi, a vero e proprio presidio del rispetto del diritto dell’Unione nel contesto del MES⁸¹⁹. 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 contesto della conclusione di trattati *inter se*, anche il principio di solidarietà tra Stati membri, nella sua veste di principio strutturale dell’ordinamento dell’Unione⁸²⁰. 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

⁸¹⁶ 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.

⁸¹⁷ 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.

⁸¹⁸ *Ibid.*

⁸¹⁹ In proposito v. *infra* il par. 6 di questo capitolo.

⁸²⁰ Cfr. A. MCDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit., p. 85 ss.

pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione⁸²¹. 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 cooperazione⁸²². 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'Unione⁸²³.

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 esterno⁸²⁴, essi dovendo quindi astenersi dal mettere a rischio la realizzazione degli obiettivi dell'Unione⁸²⁵. 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

⁸²¹ 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.

⁸²² *Ivi*, punto 149.

⁸²³ *Ivi*, punto 150 s.

⁸²⁴ 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.

⁸²⁵ Cfr., ad esempio, Corte giust., 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2005:341, punto 60; Corte giust., 14 luglio 2005, causa C-433/03, *Commissione c. Germania*, EU:C:2005:462, punto 66; Corte giust., 20 aprile 2010, causa C-246/07, *Commissione c. Svezia*, 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 244; 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.

solidarietà interstatale, sia in quanto principio strutturale del diritto dell'Unione, sia in quanto obiettivo dell'Unione stessa⁸²⁶.

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 monetaria⁸²⁷. Di fatto, per quanto possa apparire paradossale, anche grazie al 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

⁸²⁶ 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.

⁸²⁷ 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 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».

negoziare, 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 europeo⁸²⁸, a fronte di un ruolo viepiù centrale del Consiglio europeo⁸²⁹, 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, europei⁸³⁰.

⁸²⁸ Sul punto, cfr. i contributi citati *supra* alla nota 662.

⁸²⁹ 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.

⁸³⁰ 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 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). 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. LAROUCHE (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.

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 requisito⁸³¹, ci si limiterà a svolgere alcune brevi riflessioni con particolare riferimento ai rapporti tra quest’ultimo ed il principio di solidarietà.

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

⁸³¹ 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, 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. BARAGGIA, *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. 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’CINNEIDE, *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.

alla disciplina di bilancio. Ciò, essenzialmente, al fine di ridurre il *moral hazard* e di incentivare gli Stati membri 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”⁸³². 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*»⁸³³. Per altro verso, la “costituzionalizzazione” in questione è stata avallata e confermata, come visto, dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*⁸³⁴.

Valorizzando tale requisito, insieme con l'obiettivo costituito dalla stabilità dell'area euro nel suo insieme⁸³⁵, 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 membri⁸³⁶. Si è così legittimata un'evoluzione della c.d. costituzione economica dell'Unione europea che, sino a pochi anni fa, sarebbe stata difficilmente

⁸³² 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.

⁸³³ Corsivo aggiunto.

⁸³⁴ 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.

⁸³⁵ Su cui v. *infra* il par. 7 di questo capitolo.

⁸³⁶ 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».

concepibile⁸³⁷. 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 stesse⁸³⁸. 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 complesso⁸³⁹.

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,

«frenando il *moral hazard* degli Stati beneficiari dell'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»⁸⁴⁰.

⁸³⁷ 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.

⁸³⁸ 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».

⁸³⁹ 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.

⁸⁴⁰ Così M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., p. 1330 (corsivo aggiunto).

In tale ordine di idee, la condizionalità è dunque intesa come elemento 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 austerità⁸⁴¹. 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 beneficiari⁸⁴² e sia stata oggetto, talvolta, di decisioni assunte, sostanzialmente, soltanto da alcuni Stati membri, in un contesto istituzionale dalla legittimità quantomeno discutibile⁸⁴³. Sembra potersi rinvenire, in questo quadro, una solidarietà "condizionata"⁸⁴⁴, 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

⁸⁴¹ Cfr. F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire*, cit., spec. p. 266.

⁸⁴² 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.

⁸⁴³ 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.

⁸⁴⁴ Espressione utilizzata da J.-V. LOUIS, *Les réponses à la crise*, cit., spec. p. 356.

ai *memoranda of understanding* conclusi nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria⁸⁴⁵. 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 visto⁸⁴⁶ come, nel corso della crisi, la stabilità finanziaria⁸⁴⁷ dell'area euro nel suo insieme si sia affermata quale obiettivo fondamentale⁸⁴⁸ nel quadro

⁸⁴⁵ Cfr., per tutte, la sentenza del Tribunale costituzionale portoghese, Acórdão n. 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.

⁸⁴⁶ V. *supra*, in particolare il par. 3 di questo capitolo.

⁸⁴⁷ 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.

⁸⁴⁸ 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/frommonetaryuniontobankingunion201512.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. 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 (2017) è disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-financial-stability-and-integration-review-2017_en.pdf.

della *governance* economica europea, segnando un'evoluzione del sistema sancita, ancora una volta, sia dalla revisione del TFUE⁸⁴⁹, sia dalla sentenza *Pringle*⁸⁵⁰.

Una delle prime manifestazioni del concetto di stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme si ritrova nella dichiarazione⁸⁵¹ 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 dopo⁸⁵². 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 solidarietà⁸⁵³ – che lega, in particolare, gli Stati la cui moneta è l'euro⁸⁵⁴. 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 questione⁸⁵⁵.

⁸⁴⁹ 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).

⁸⁵⁰ 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.

⁸⁵¹ 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.

⁸⁵² Cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 75.

⁸⁵³ Si esprime in tal senso R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 75.

⁸⁵⁴ 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».

⁸⁵⁵ 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 concetto 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».

La stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme si distingue nettamente dalla stabilità dei prezzi, il cui mantenimento costituisce, come si è visto⁸⁵⁶, 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»⁸⁵⁷.

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 MES⁸⁵⁸ è diverso dal mantenimento della stabilità dei prezzi, tale meccanismo non interferisce direttamente con la politica monetaria e, dunque, l'argomento in questione è infondato⁸⁵⁹.

Secondo la Corte, l'istituzione di un meccanismo di assistenza finanziaria 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

⁸⁵⁶ V. *supra* il par. 1 del capitolo II.

⁸⁵⁷ Corte giust., 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, cit., punto 56.

⁸⁵⁸ 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.

⁸⁵⁹ *Ivi*, punti 93-98.

obiettivi dell'Unione⁸⁶⁰. Del resto, come è stato osservato, la stabilità finanziaria di ciascuno Stato membro⁸⁶¹ è strettamente connessa alla stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme, sì che sarebbe artificioso considerarle separatamente⁸⁶². Peraltro, a ben vedere, la stabilità in questione è perseguita, ad esempio, anche nell'ambito dell'Unione bancaria⁸⁶³, e dunque non è del tutto sottratta all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, né alle competenze di quest'ultima⁸⁶⁴. Vi è inoltre chi ritiene che tale obiettivo costituisca, ancorché implicitamente, una sorta di *telos* secondario dell'art. 125 TFUE⁸⁶⁵.

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

⁸⁶⁰ 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.

⁸⁶¹ In particolare, di uno Stato membro dell'eurozona.

⁸⁶² 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).

⁸⁶³ 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.

⁸⁶⁴ In tal senso R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 80 s.

⁸⁶⁵ 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 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».

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 fondamentali⁸⁶⁶, si segnala una pronuncia della Corte Suprema estone che si contraddistingue per il significativo riferimento all'obiettivo in questione⁸⁶⁷. 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»⁸⁶⁸, aggiungendo che «a threat to the economic and financial [stability] of the euro area is also a threat to the economic and financial [stability] of Estonia»⁸⁶⁹. Anche sulla scorta di tali

⁸⁶⁶ 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.

⁸⁶⁷ 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.

⁸⁶⁸ 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 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».

⁸⁶⁹ Sentenza della Corte Suprema estone (Riigikohus), *en banc*, case 3-4-1-6-12, cit., par. 163.

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 generale⁸⁷⁰, 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*⁸⁷¹, ma altresì alla ritrosia degli Stati membri e delle istituzioni a fare espressamente riferimento a tale principio nel settore in esame.

Si è visto nel capitolo precedente⁸⁷², 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.

⁸⁷⁰ In tal senso R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, cit., spec. p. 79.

⁸⁷¹ Ma non dall'avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione nella medesima causa, come visto *supra* nel par. 4 di questo capitolo.

⁸⁷² V. *supra* il capitolo II, in specie il par. 6.

In proposito, si osserva che il principio di solidarietà è stato evocato, benché soltanto da parte di taluni autori⁸⁷³, 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, talvolta 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, necessaria⁸⁷⁴. 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

⁸⁷³ 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.

⁸⁷⁴ 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.

propria dalla Corte di giustizia in *Pringle*⁸⁷⁵. 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 MES⁸⁷⁶. 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»⁸⁷⁷. Vi è chi, a tale riguardo, ha definito il MES proprio come un meccanismo di solidarietà⁸⁷⁸.

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”⁸⁷⁹, 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

⁸⁷⁵ 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.

⁸⁷⁶ In tali termini R. ADAM, *La riforma del governo economico dell’Unione europea*, cit., p. 13.

⁸⁷⁷ 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).

⁸⁷⁸ Cfr., ad esempio, 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. 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.

⁸⁷⁹ 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».

Stati in difficoltà – di scongiurare effetti catastrofici sulla stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso. Si è già avuto modo di osservare⁸⁸⁰, 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 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»⁸⁸¹. 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»⁸⁸². 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*

⁸⁸⁰ V. *supra* il par. 4 del capitolo I.

⁸⁸¹ Corsivo aggiunto.

⁸⁸² 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».

solidarietà dell'UE, in quanto preconditione della capacità dell'area euro di far fronte agli *shock* asimmetrici e agli attacchi speculativi»⁸⁸³ ed aveva fatto esplicito riferimento alla solidarietà, inoltre, nella successiva risoluzione sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'art. 136 TFUE⁸⁸⁴.

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”⁸⁸⁵ – esclusivamente nei confronti degli Stati membri dell'eurozona, il trattato MES essendo stato concluso soltanto da tali Stati⁸⁸⁶. 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 membri⁸⁸⁷. Peraltro, la tendenza ad una differenziazione tra gli Stati dell'area euro, le cui economie sono vieppiù

⁸⁸³ 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).

⁸⁸⁴ 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.

⁸⁸⁵ 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).

⁸⁸⁶ Benché esso sia aperto all'adesione di altri Stati membri: v. art. 2 del trattato MES.

⁸⁸⁷ 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.

interdipendenti, e gli altri Stati membri costituisce un fenomeno certo non nuovo, ed anzi, già da tempo, in continua espansione⁸⁸⁸.

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'UEM⁸⁸⁹.

Pur senza negare tali mutamenti, peraltro, alcuni autori escludono che possa essere riconosciuto un ruolo centrale, nell'ambito dell'evoluzione in questione, al

⁸⁸⁸ 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-de/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. LAROCHE (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 cooperation: 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.; 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. 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., per tutti, J.-C. PIRIS, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, 2012.

⁸⁸⁹ 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.

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 assistenza finanziaria⁸⁹⁰. 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»⁸⁹¹, 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 membro⁸⁹².

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

⁸⁹⁰ In tal senso cfr., ad esempio, M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., p. 1792 ss.

⁸⁹¹ *Ibid.*

⁸⁹² *Ibid.*

restare, sostanzialmente, lettera morta⁸⁹³. Pertanto, tale divieto non dovrebbe essere oggetto di una re-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 membri⁸⁹⁴.

Senza voler tornare sulla complessa questione del valore normativo del principio di solidarietà⁸⁹⁵, si osserva che la posizione testé descritta pare misconoscere l'importanza sistematica, più volte segnalata, dell'art. 122, par. 2, TFUE, nonché del principio di solidarietà tra Stati membri, nell'ambito della *governance* economica europea. In proposito, si richiama quanto già rilevato nel capitolo precedente⁸⁹⁶: 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 solidarietà⁸⁹⁷.

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 strutturate⁸⁹⁸, 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

⁸⁹³ 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.

⁸⁹⁴ 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).

⁸⁹⁵ In relazione alla quale v. *supra* il par. 9 del capitolo I.

⁸⁹⁶ V. *supra* il par. 6 del capitolo II.

⁸⁹⁷ 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.

⁸⁹⁸ In tale prospettiva cfr., ad esempio, M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., spec. p. 1792.

ritenuto proprio un'espressione del principio di solidarietà⁸⁹⁹, 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 effettuati⁹⁰⁰, 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'euro⁹⁰¹, 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»⁹⁰².

⁸⁹⁹ Cfr., tra gli altri, i contributi citati *supra* alla nota 878.

⁹⁰⁰ Cfr. ancora M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, cit., spec. p. 1792 s.

⁹⁰¹ Sul punto cfr. i contributi citati *supra* alla nota 549.

⁹⁰² 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>.

Conclusioni e prospettive future

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 alla solidarietà tra Stati membri – pur nella difficoltà, almeno in alcuni casi, di distinguere con precisione le varie dimensioni del principio – 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, 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.

Tale previsione, 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. Ad una lettura rigorosa, ed estensiva, della *no bail-out clause*, si è contrapposta un'interpretazione maggiormente attenta alla lettera, al contesto e agli obiettivi della stessa, 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, nell'attuale fase del processo di integrazione europea: l'affermazione della centralità del principio in linea generale – non ancora unanimemente condivisa, ma vieppiù diffusa – si scontra, 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.

In considerazione di tali aspetti, l'indagine condotta nel secondo e nel terzo capitolo sembra confermare la ricostruzione e la sistematizzazione della solidarietà tra Stati membri cui si è pervenuti nel primo capitolo. Si ritiene, in sintesi, che il principio di solidarietà interstatale sia uno dei principi di portata “costituzionale” che informano l'intero ordinamento dell'Unione, benché la sua applicazione in concreto risulti, 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 imporre, autonomamente o in combinato disposto con specifiche previsioni del diritto dell'Unione, veri e propri obblighi in capo agli Stati membri. Ciò è ancor più evidente al di fuori dei contesti in relazione ai quali esso è espressamente menzionato dalle disposizioni dei trattati.

Da questo punto di vista, la Corte di giustizia, la cui giurisprudenza è stata, in passato, determinante per la consacrazione del principio di solidarietà tra Stati membri, sembra oggi attestarsi su posizioni assai prudenti. Tale approccio si giustifica, probabilmente, in considerazione delle forti implicazioni, anche politiche, che la valorizzazione di tale principio potrebbe comportare in una fase delicata come quella attuale. Senza contare il fatto che, come si è visto, 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 di garantire forme di sostegno agli Stati membri in difficoltà.

Con particolare riguardo all'ordinamento italiano ed ai suoi rapporti con l'ordinamento dell'Unione, può ritenersi, al di là delle 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 costituzionale⁹⁰³. 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* può essere interpretato quale espressione, tra l'altro, di finalità di tipo solidaristico⁹⁰⁴. In tal senso, la solidarietà si ricollega, dunque, al

⁹⁰³ Cfr., per tutte, Corte cost., sent. n. 227/2010, punto 7 del cons. in dir., 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, 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.

⁹⁰⁴ 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

fondamento stesso del trattamento peculiare di cui gode il diritto dell'Unione europea nel sistema costituzionale italiano.

Nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, un'occasione per fornire chiarimenti sull'operatività del principio di solidarietà tra Stati membri è offerta, sia pure in un settore diverso dalla *governance* economica europea, dai ricorsi con cui la Slovacchia e l'Ungheria hanno chiesto alla Corte di giustizia di annullare una delle decisioni adottate dal Consiglio *ex art. 78, par. 3, TFUE* in merito al "ricolloccamento" di persone in evidente necessità di protezione internazionale⁹⁰⁵. Le cause sono attualmente pendenti; pare significativa, in ogni caso, la circostanza che, in sede di udienza di discussione delle due cause, varie domande poste dai membri della Corte ai rappresentanti degli Stati membri ricorrenti e delle istituzioni abbiano avuto ad oggetto proprio la portata concreta del principio di solidarietà interstatale.

È dunque possibile constatare che il principio in questione si trova, nonostante il percorso già compiuto, in una fase evolutiva, sia a causa della scarsità di casi nei quali esso ha trovato applicazione in via espressa, sia per il fatto di non essere ancora giunto ad una completa maturazione. A tal proposito, la moltiplicazione dei riferimenti alla solidarietà nelle disposizioni dei trattati, realizzatasi con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, comporterà, probabilmente, un progressivo incremento delle applicazioni del principio, sebbene le difficoltà in tal senso, come accennato, non manchino.

Con particolare riferimento alla *governance* economica europea, negli ultimi anni le linee di tendenza verso il riconoscimento di un ruolo concreto alla solidarietà tra Stati membri sono state auspiccate spesso, e da più parti, nel quadro di un diffuso

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 «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».

⁹⁰⁵ In proposito, v. il par. 7.2 del capitolo I.

appello alla riforma delle regole e dei principi dell'UEM, al fine di porre rimedio ai numerosi limiti emersi nel corso della crisi.

Significative proposte di riforma sono state avanzate, come noto, non soltanto negli ambienti politici ed accademici⁹⁰⁶, ma altresì a livello istituzionale. Sotto questo profilo, in particolare, si ricordano il c.d. Rapporto Van Rompuy del 2012⁹⁰⁷, redatto dall'allora presidente del Consiglio europeo in stretta collaborazione con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, e la successiva Relazione dei "cinque presidenti" del 2015⁹⁰⁸.

Il primo documento, oltre ad individuare alcuni passaggi necessari per l'istituzione dell'Unione bancaria, prefigurava sviluppi particolarmente innovativi con riguardo, tra l'altro, ad una «evoluzione qualitativa verso un'unione di bilancio»⁹⁰⁹, nell'ambito della quale si giungeva ad immaginare, in prospettiva, «lo

⁹⁰⁶ Tra le molte proposte cfr. ad esempio – oltre a J.C. PIRIS, *The Future of Europe: Towards a Two-speed EU?*, cit. ed a S. FABBRINI, *Which European Union?*, Cambridge, 2015 –, senza pretesa di completezza: Tommaso Padoa-Schioppa Group, *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe*, cit.; Gliénicker Group, *Towards a Euro Union*, 2013, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1173-towards-a-euro-union/>; Spinelli Group, *A Fundamental Law of the European Union*, 2013, <http://www.spinelligroup.eu/it/article/fundamental-law-european-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/>; A. DUFF, *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.

⁹⁰⁷ *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. Per una più ampia analisi del documento, nonché delle successive evoluzioni verificatesi in proposito a livello istituzionale, sia consentito rinviare, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, a F. CROCI, *Un bilancio "aggiuntivo" per l'eurozona? Proposte, problemi e prospettive*, in *Federalismi.it*, 12 novembre 2014.

⁹⁰⁸ *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*, 22 giugno 2015, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf. Il "quinto presidente" coinvolto nella redazione di tale documento è il presidente del Parlamento europeo.

⁹⁰⁹ *Towards a genuine economic and monetary union*, cit., p. 5.

sviluppo di un organismo di bilancio della zona euro»⁹¹⁰. Ad un siffatto bilancio potrebbe essere successivamente attribuita – secondo quanto suggerito, ad esempio, dalla Commissione europea⁹¹¹ – una vera e propria *fiscal capacity*, ossia la possibilità di ottenere risorse mediante un'autonoma capacità di imposizione fiscale.

L'idea di dotare l'eurozona di un bilancio *ad hoc* non è stata, ad oggi, realmente perseguita, anche a causa della ritrosia mostrata, in proposito, dagli Stati membri. Tale ipotesi, peraltro, viene periodicamente rievocata, insieme con l'istituzione di un c.d. Ministro del Tesoro dell'area euro, nel dibattito relativo alle riforme dell'UEM.

Un'ulteriore prospettiva di sviluppo contenuta nel Rapporto Van Rompuy, nonché in numerosi altri documenti, istituzionali e non, consiste nell'emissione di titoli del debito pubblico comuni agli Stati dell'area euro, noti soprattutto come *Eurobonds*, ma la cui denominazione varia a seconda delle diverse proposte⁹¹².

Tutte le ipotesi richiamate condurrebbero, presumibilmente, ad un più o meno evidente consolidamento del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ambito della *governance* economica europea. Esse, tuttavia, pongono notevoli problemi di compatibilità con i trattati vigenti e, più in generale, suscitano una riflessione più ampia in merito, tra l'altro, al rispetto del principio democratico ed alla necessità di

⁹¹⁰ *Ivi*, p. 6, ove si afferma, inoltre, che «dovranno essere definiti il ruolo e le funzioni appropriate di un bilancio centrale, comprese le sue articolazioni con i bilanci nazionali». In proposito, si rinvia nuovamente a F. CROCI, *Un bilancio "aggiuntivo" per l'eurozona? Proposte, problemi e prospettive*, cit., nonché alla dottrina ivi citata.

⁹¹¹ 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.

⁹¹² In proposito, tra i documenti delle istituzioni, cfr., per tutti, Commissione europea, *Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond*, COM 2011(818) def. In dottrina, tra i molti contributi, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. M.C. MALAGUTI, *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.; J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., spec. p. 122 ss.; F. ALLEMAND, *La faisabilité juridique des projets d'euro-obligations*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 553 ss.; G. DANIELE, B. GEYS, *Public Support for Institutionalised Solidarity: Europeans' Reaction to the Establishment of Eurobonds*, WZB Discussion Paper, 2012, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/68257/1/734672756.pdf>. In un'ottica più generale cfr. F. ALLEMAND, *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.

conciliare gli strumenti eventualmente adottati nel contesto dell'area euro con la struttura istituzionale dell'Unione nel suo complesso.

Il secondo documento citato, ossia la c.d. Relazione dei cinque presidenti del 2015, è caratterizzato, rispetto al Rapporto Van Rompuy, da un approccio assai più prudente e meno innovativo⁹¹³. Le istituzioni e gli Stati membri sembrano avere sostanzialmente rinunciato, almeno per il momento, alla realizzazione di un rinnovamento profondo della *governance* economica europea. Non è ancora chiaro, dunque, se sarà portata a termine la trasformazione dell'UEM, attualmente in corso, da una *community of mutual benefits* ad una *community of risk-sharing*⁹¹⁴.

In tale contesto, gli sviluppi che interesseranno l'Unione europea e l'eurozona nei prossimi anni saranno, con tutta probabilità, decisivi per il futuro del processo di integrazione europea. Ove si scelga di intraprendere la strada delle riforme e, per tale via, di "completare" l'Unione economica e monetaria, un ruolo significativo potrà essere svolto dalla solidarietà tra Stati membri, che, nonostante il suo *status* di principio strutturale 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.

⁹¹³ Con specifico riguardo alla Relazione del 2015 cfr., *ex multis*, J. ALBERTI, *La Relazione dei cinque Presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa*, in *Eurojus.it*, 5 luglio 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/la-relazione-dei-cinque-presidenti-sul-completamento-dellunione-economica-e-monetaria-delleuropa/>. Per un'analisi dell'evoluzione verificatasi dal Rapporto Van Rompuy alla citata Relazione cfr., ad esempio, L. GIANNITI, *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.; D. HODSON, *Eurozone Governance: From the Greek Drama of 2015 to the Five Presidents' Report*, cit.

⁹¹⁴ In tali termini cfr. E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, cit., spec. p. 706.

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, 2014
- ADINOLFI G., VELLANO M. (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013
- ALLEN F., CARLETTI E., SIMONELLI S. (eds.), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, Philadelphia, 2012
- ANAND R.P., *Sovereign Equality of States in International Law*, Hope India, 2008
- ARNULL 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 Etats 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
- 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
- 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., DUBOUIS 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
- 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
- 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
- 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
- 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. (a cura di), *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
- DECAUX E., *La réciprocité 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
- DYSON K., *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London–New York, 2004

- DYSON K., *States, Debt, and Power. 'Saints' 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
- 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
- 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
- JACQUÉ J.P., *Droit institutionnel de l'Union 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
- LEGER 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
- LO SCHIAVO G., *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, Alphen aan den Rijn, 2017
- LOUIS J.-V., *L'Union européenne et sa monnaie*, Commentaire J. Mégret, 3^a ed., Bruxelles, 2009
- 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
- NASCIMBENE B., *Unione europea. Trattati*, 3^a ed., Torino, 2016
- NIETZSCHE F.W., *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift*, 1^a ed., Leipzig, 1887
- PAPADOPOULOU R.E., *Principes généraux du droit et droit communautaire: origines et concrétisation*, Bruxelles–Atene, 1996
- 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*, 2^a ed., Padova, 2014
- 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
- 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
- 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
- SCELLE G., *Précis de droit des gens – Principes et systématique*, 2 voll., Paris, 1932 e 1934
- 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
- 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*, 2^a ed., Milano, 2014
- TOSATO G.L., BASSO R., *L'Unione economica e monetaria. Aspetti giuridici e istituzionali. Studio introduttivo e materiali di base*, 2^a 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 WAEYENBERGE 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 Etats*, 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

ADAM R., *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*, 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.

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., *La Relazione dei cinque Presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa*, in *Eurojus.it*, 5 luglio 2015

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., *La faisabilité juridique des projets d'euro-obligations*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 553 ss.

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.

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>.

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.

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*, 2^a 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.

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*, 2^a 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*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 222 ss.
- BARTOLONI M.E., *Commento all'art. 32 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 272 ss.
- BASILIEN-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 (a cura di), *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.
- 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 *Maastricht 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. DIEDRICHS, 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.
- 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 Union*, 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, 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/>
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 Etats 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 européenne – 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.
- 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.
- 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.
- BUZELAY A., *La solidarité économique et financière en Europe: une valeur devenue précaire?*, in *Revue de l'Union européenne*, 2011, p. 260 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 (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham–Torino, 2017, p. 217 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.;
- 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.
- 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.
- CASUSCELLI G., *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7/2014
- 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.
- 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/>
- 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.
- 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.
- 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/iaiw1324.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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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. LAROUCHE (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., 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.

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. I. 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

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.

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.

DAMMANN J., *The Banking Union: Flawed by Design*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2014, p. 1057 ss.

DANIELE G., GEYS B., *Public Support for Institutionalised Solidarity: Europeans' Reaction to the Establishment of Eurobonds*, WZB Discussion Paper, 2012, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/68257/1/734672756.pdf>

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, 2016, p. 461 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 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 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., *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., 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/eBookonTheEuroCrisisandtheStateofEuropeanDemocracy.aspx>
- 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/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2013/wp4-13.pdf>
- 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., POCHEP 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.
- DELLA CANANEA G., *L'Unione economica e monetaria vent'anni dopo: crisi e opportunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, fascicolo 3

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

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.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/>

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.it*, 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.it*, 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/>

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.

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'KEEFE, 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 Etats*, 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, *Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1 ss.
- EDITORIAL COMMENTS, *The Greek sovereign debt tragedy: approaching the final act?*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1769 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.
- FABBRINI F., *Il fiscal compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 434 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.
- 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>
- 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.
- 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.
- FRIGO M., *La reciprocità nell'evoluzione del diritto del commercio internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, 1992, p. 407 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.

- 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.
- 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.
- GIUSSANI C., *La BCE segue l'esempio di FED, Bank of England e Nippon Ginko: il Quantitative Easing approda anche nell'Eurozona*, in *Eurojus.it*, 27 gennaio 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/la-bce-segue-lesempio-di-fed-bank-of-england-e-nippon-ginko-il-quantitative-easing-approda-anche-nelleurozona/>
- GOCAJ L., MEUNIER S., *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 239 ss.
- 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.
- 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://eumigrationlawblog.eu/hungarys-appeal-against-relocation-to-the-cjeu-upfront-attack-or-rear-guard-battle/>
- GUZZAROTTI A., *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contrappesi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, 2013, p. 1011 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 reconceptualization of European Union citizenship*, Leiden-Boston, 2014, p. 189 ss.

HÄDE U., *Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen des 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.W., *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.

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.

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.
- 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.
- 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*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 303 ss.
- JACQUÉ J.P., *Reciprocité, droit communautaire et droit interne français*, in *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration; Gedächtnisschrift fuer Leontin-Jean Constantinesco; Annales Universitatis Saraviensis*, 1983, p. 325 ss.
- 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, in corso di pubblicazione
- 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), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Basel–Paris–Bruxelles, 2000, p. 977 ss.
- KEPPENNE J.P., *Art. 103 TCE*, in PH. LEGER (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.
- KERBER K., *Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2002, p. 198 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.
- 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. PENNINGS, 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
- 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.
- 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.
- 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*, 2^a 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.

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.

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 Foqué*, 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.

LO SCHIAVO G., *The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case*, 2013, disponible all'indirizzo internet: https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/researchpaper_9_2013_loschiavo.pdf

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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 1651 ss.
- MARTINICO G., *EU Crisis and Constitutional Mutations: A Review Article*, STALS Research Paper 3/2014, 2014
- 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, disponible 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 (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham–Torino, 2017, p. 27 ss.
- 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.it*, 13 febbraio 2017, disponibile all'indirizzo internet: <http://rivista.eurojus.it/stato-di-diritto-o-raigion-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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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., 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.
- 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 asilum 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.it*, 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.centroinaudi.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*, 2^a ed., Milano, 2014, p. 1287 ss.

- PACE L.F., *La crisi del «sistema euro» (2009-2013): cause, fasi, players e soluzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesouro*, Napoli, 2014, p. 2147 ss.
- 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>
- 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 (a cura di), *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.
- 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.
- 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., DE WITTE B., KUMM M. (eds.), *The Democratic Governance of the Euro*, RSCAS PP 2012/08, Badia Fiesolana, 2012
- PONZANO P., *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.
- 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*, Bagno a Ripoli, 2013, p. 281 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.
- 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.
- 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.

- 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., *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, p. 325 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.
- 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.
- 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.

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.

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 (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham–Torino, 2017, p. 195 ss.

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.

SOMMERMANN 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.

SOMMERMANN K.-P., *Some Reflections on the Concept of Solidarity and its Transformation into a Legal Principle*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2014, p. 10 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 (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham–Torino, 2017, p. 3 ss.

SUPIOT A., *Introduction*, in A. SUPPIOT (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.
- 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 Impact 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-de/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., *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.
- TRIANAFYLLOU 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.
- 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.
- 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.

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 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/>.

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.

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.

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.

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>

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 (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham–Torino, 2017, p. 267 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

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>

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

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/>

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

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

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>

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-schioppagroupneune2012.pdf?pdf=ok>

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 conguaglio zuccheri*, 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, *Wijsenbeek*, 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., 2 giugno 2005, causa C-266/03, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2005:341

Corte giust., 14 luglio 2005, causa C-433/03, *Commissione c. Germania*, 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., 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

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

Presenza di posizione dell'avvocato generale Kokott, presentata il 26 ottobre 2012, nella 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

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

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. 75/1992

Corte cost., sent. n. 129/2006

Corte cost., sent. n. 284/2007

Corte cost., sent. n. 227/2010

Bundesverfassungsgericht (Germania)

BVerfG, 12 ottobre 1993, 89, 155, *NJW*, 1993, p. 3047

BVerfG, 30 giugno 2009, in *NJW*, 2009, 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

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>

