

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXX

PIERALBERTO MENGOZZI

L'IDEA DI SOLIDARIETÀ
NEL DIRITTO DELL'UNIONE
EUROPEA

Bologna
University Press

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXX

PIERALBERTO MENGOZZI

L'IDEA DI SOLIDARIETÀ
NEL DIRITTO DELL'UNIONE
EUROPEA

Bologna
University Press

Progetto Open Access Consorzio Alfabeta

Il volume beneficia di un contributo per la pubblicazione da parte del Dipartimento di Scienze giuridiche - Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

Fondazione Bologna University Press

Via Saragozza 10, 40123 Bologna

tel. (+39) 051 232 882

fax (+39) 051 221 019

www.buonline.com

e-mail: info@buonline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza

Creative Commons BY-NC-SA 4.0

ISSN 2283-916X

ISBN 979-12-5477-153-2

ISBN online 979-12-5477-154-9

DOI 10.30682/sg320

Impaginazione: DoppioClickArt, San Lazzaro di Savena (Bologna)

Prima edizione: novembre 2022

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Per la presente monografia la Giunta di Dipartimento ha nominato la seguente Commissione di lettura:

Prof. Pietro Manzini, ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Prof.ssa Greta Tellarini, ordinaria di Diritto della navigazione presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna

Prof. Marco Balboni, ordinario di Diritto internazionale presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna

INTRODUZIONE

Il rilievo non uniforme attribuito all'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione e l'obiettivo del presente lavoro

L'idea di solidarietà ha avuto un ruolo fondamentale nel processo storico che ha portato all'integrazione europea.

Quando Robert Schuman, il 9 maggio 1950, ha rilasciato la sua celebre dichiarazione eravamo all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale, che tante sofferenze aveva causato al nostro continente. Con tale dichiarazione egli ha proposto di mettere la produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale avrebbero potuto aderire gli altri paesi europei. Anche se molto realisticamente ha indicato che l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme ma sorgerà da realizzazioni concrete che creino, innanzitutto, una solidarietà di fatto, ha configurato la solidarietà da realizzarsi nel tempo come il filo rosso, la prospettiva e l'anima del processo che si sarebbe necessariamente dovuto seguire.

Il Trattato istitutivo della Comunità europea per il carbone e l'acciaio (CECA), che Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, dando seguito alle sollecitazioni di Robert Schuman, hanno adottato il 18 aprile 1951 (ed entrato in vigore il 23 luglio 1952), ha, nel suo Preambolo, ripreso questo concetto. Quei

Paesi, anche se hanno certamente condiviso quell'idea, non hanno, però, in alcun modo qualificato le disposizioni che l'hanno ripresa come fonti dirette di diritti ed obblighi; e, peraltro, nell'estendere la propria cooperazione con il Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), si sono limitati a riprenderla per confermare la solidarietà che lega l'Europa ai Paesi d'oltremare e li unisce alla popolazione di Berlino. L'hanno ripresa, in termini ancora una volta non precettivi, nel Preambolo del Trattato di Maastricht, in cui hanno dichiarato di desiderare di "intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni" ed indicando, all'art. 2, che "la Comunità ha il compito di promuovere la solidarietà tra gli Stati membri".

Alla solidarietà si sono, esplicitamente o implicitamente, riferiti, come un principio, modifiche ai Trattati istitutivi intervenute nel tempo ed atti delle istituzioni comunitarie che ne sono seguiti. Si pone, di conseguenza, il problema d'identificare il modo in cui quell'idea, grazie a quelle modifiche, a quegli atti di diritto derivato, alla giurisprudenza della Corte di giustizia e ad atti degli Stati membri, ha acquistato, nel tempo, rilievo.

Tradizionalmente si riscontrava, in via generale o in relazione ai diversi settori, un divario tra chi sosteneva che la solidarietà costituisce solo un parametro ispiratore del diritto dell'Unione e chi, senza trarne esplicitamente avanzate conseguenze giuridiche generali, affermava che essa è onnipresente nell'ordinamento giuridico dell'Unione¹, è divenuta oggetto di un principio generale del diritto o di un valore fondante con efficacia supercostituzionale o come una combinazione di questi ed altri concetti².

¹ Cfr. M. ROSS, *Promoting solidarity: from public services to a European model of competition*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1069; F. DE WITTE, *Justice in the EU: The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford University Press, 2015; J. CZUCZAI, *The Principle of Solidarity in the Eu Legal Order – Some Practical Examples after Lisbon*, in J. CZUCZAI, F. NAERT (eds.), *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice, Liber Amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Leiden-Brill, 2017, p. 145 ss.

² Per una sottolineatura di una siffatta ampia e diversa qualificazione dottrinale del principio cfr., da ultimo, i vari contributi contenuti in T.M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale*, in *Annali di AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 426; R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (*sous la direction de*), *Les solidarités eu-*

Rispetto a queste posizioni si è manifestato un orientamento che, desunto da un'interpretazione di un passaggio di una pronuncia del Tribunale dell'Unione del 10 settembre 2019³, ha considerato che esso avrebbe “consacrato” – cioè non semplicemente affermato, ma rilevato – l'operare della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione come un principio generale capace di produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti degli Stati membri, dell'Unione e dei loro popoli⁴.

ropéennes Entre enjeux, tensions et reconfigurations, Bruxelles, 2019 e in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018 nonché G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *www.eurojus.it*, numero speciale, pp. 86-87; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 64 ss.; G. BUTLER, *Solidarity and Its limits for Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss. Per una qualificazione da parte della Corte di giustizia della solidarietà come un principio fondamentale dell'ordinamento europeo cfr. le pronunce Commissione contro Italia del 7 febbraio 1973 (Causa 39-72, EU:C:1973:13) e Commissione contro Francia del 10 dicembre 1969 (Cause riunite 6 e 11-69, EU:C:1969:68) con cui ha dichiarato che il “venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario”.

³ Sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, Repubblica di Polonia c. Commissione Europea, Causa T-883/16, EU:T:2019:567, impugnata dalla Repubblica federale di Germania il 20 novembre 2019 e poi, come vedremo, confermata dalla Corte di giustizia il 15 luglio 2021, Causa C-848/19 P, Repubblica federale di Germania contro Commissione europea, EU:C:2021:598.

⁴ Cfr. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 225, per il quale il Tribunale avrebbe assunto tale atteggiamento con riferimento all'applicazione del principio in relazione al settore energetico, ma lo avrebbe fatto considerandolo manifestazione di un atteggiamento generale, espresso in relazione a tale settore solo in via esemplificativa. L'orientamento di cui si può ritenere sia così espressione l'interpretazione della sentenza del Tribunale compiuta da F. CROCI pare avere sostanzialmente caratterizzato i precedenti atteggiamenti che R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne – Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2012, p. 309 e F. ALEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 409 ss. avevano preso ispirandosi a quanto sostenuto dall'Avvocato generale *Juliane Kokott* nella sua presa di posizione nella causa *Pringle* che sarà analizzata nel capitolo II. Quei due autori, per parte loro, si sono ispirati a detta presa di posizione, spingendosi anche oltre: hanno sostenuto che il divieto di *no bail out* costituisce una

Il presente lavoro, pur tenendo conto di quell'orientamento, se ne discosterà perché parte, innanzitutto, dal dato che il Tribunale, come sarà visto più avanti, ha compiuto quell'affermazione solo di passaggio e, poi, dal dato che un ruolo produttivo di effetti giuridici non può essere semplicemente attribuito ad un *obiter dictum*⁵ di quell'organo giudiziario. L'analisi in cui si concreterà sarà compiuta in linea con l'osservazione, da altri autorevolmente svolta⁶, secondo cui, nell'esperienza dell'Unione, l'idea di solidarietà ha la vocazione ad assumere rilievo in situazioni diverse e a vedersi attribuire

deroga al principio costituzionale di solidarietà e di conseguenza dev'essere interpretato restrittivamente ed al contempo l'art. 122 TFUE, essendo espressione di tale principio, deve prevalere qualora entri in conflitto con il divieto stabilito dall'art. 125 TFUE. Per una ripresa dell'interpretazione della pronuncia del Tribunale, compiuta da F. CROCI, espressa dopo che la Corte di giustizia ha confermato tale pronuncia, cfr. G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Post di AISDUE, III (2021)*, *aisdue.eu Sezione "Atti convegni AISDUE"*, n. 6, 20 dicembre 2021, p. 119, che sarà oggetto di considerazione nel par. 14, cap. III.

⁵ Cfr. *ultra*, cap. III, par. 14. Per quanto riguarda più specificamente il contributo a quell'orientamento fornito da F. CROCI (*Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit.), non si può non rilevare che nella parte finale dell'indagine in cui ha espresso detto orientamento (p. 370) egli si contraddice con quanto affermato nella parte centrale di essa. Non ha in alcun modo assunto la contrarietà agli obblighi giuridici per gli Stati membri di rispettare il principio di solidarietà scaturente dalla forte riluttanza che gli Stati membri, in occasione della crisi pandemica, hanno manifestato a dare seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020. Ha, invece, semplicemente ripreso quanto affermato da un importante autore, J.-P. JACQUÉ, *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 178, secondo cui l'atteggiamento di quegli Stati costituirà un "test di solidarietà".

⁶ M. ROSS, *Promoting solidarity: From public services to a european model of competition?*, cit., p. 1057 ss.; K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne*, in *Chaiers de droit européen*, 2021, p. 415. In senso conforme cfr. E.(L.) TSOURDI, *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. 24, 5, p. 668; V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *I Post di AISDUE, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione"* n. 3, 14 aprile 2020, *aisdue.eu*, p. 22. Secondo il primo "there is no singular notion of 'the' solidarity principle applicable throughout different policies, but rather there are different expressions of solidarity, or 'islands of solidarity' within EU law"; per il secondo il concetto di solidarietà, benché sia richiamato in abbondanza nei trattati, sono di diverso spessore ed intensità gli strumenti predisposti per realizzarlo.

progressivamente, e secondo un adeguato percorso⁷, rilievo nell'ambito di specifici scenari. Volgerà, ad illustrare non solo il modo in cui quell'idea è stata intesa come principio ispiratore di determinate norme dell'ordinamento dell'Unione e come principio o valore di questa rispetto a cui esse possono essere intese in senso conforme. Mirerà, soprattutto, a verificare se, ed in quale misura, un adeguato percorso abbia portato all'affermazione di un principio corrispondente a quello che si pretende sia stato consacrato da quanto contenuto nell'indicata pronuncia del Tribunale. Lo farà prestando attenzione non solo al contenuto reale di tale pronuncia ma anche alla prassi da cui essa è stata preceduta e seguita. E lo farà particolarmente mediante un'ampia e dettagliata analisi della giurisprudenza, considerando anche i casi e le posizioni delle parti che l'hanno occasionata. Ciò in linea con il particolare contributo che alla precisazione e allo sviluppo del diritto dell'Unione europea è generalmente riconosciuto da essa provenga.

Il fatto che l'idea di solidarietà nel tempo abbia assunto nell'ordinamento comunitario – divenuto poi ordinamento dell'Unione – in tutti i diversi modi sopra indicati e che le pagine che seguono intendano considerare ciascuno di questi nella differenziata, e progressiva, concretizzazione di quell'idea spiega perché il presente lavoro – appunto per indicare la progressività di quello sviluppo – sia intitolato in maniera diversa da quella di altri recentemente pubblicati in materia.

⁷ Cfr. B. BERTARINI, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, 2020, p. 31.

CAPITOLO I

IL RIFERIMENTO ALL'IDEA DI SOLIDARIETÀ DA PARTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA IN RELAZIONE A MATERIE LA CUI DISCIPLINA COMUNITARIA NON LA MENZIONA

SOMMARIO: 1. L'applicazione dell'idea di solidarietà in pronunce d'infrazione intentate contro Stati membri. – 2. L'ispirazione all'idea di solidarietà comunitaria rinvenibile in pronunce relative a) alla circolazione dei cittadini degli Stati membri. – 3. (*segue*): e b) al diritto della concorrenza.

1. *L'applicazione dell'idea di solidarietà in pronunce d'infrazione intentate contro Stati membri*

Aldilà dei casi in cui l'idea di solidarietà è espressamente citata da norme costituenti la disciplina comunitaria di un determinato settore, la Corte di giustizia l'ha evocata o è arrivata a risultati concreti consoni con essa in casi in cui i Trattati istitutivi o il legislatore comunitario non avevano indicato che se ne dovesse tener conto¹.

Nei primi anni del suo funzionamento, essa l'ha evocata in pronunce che ha adottato nel quadro di procedure di infrazione promosse dalla Commissione nei confronti di Stati membri.

In una prima pronuncia, del 10 dicembre 1969, la Corte ha fatto seguito ad un ricorso promosso dalla Commissione nei confronti

¹ Per un rilievo di carattere generale secondo cui il principio di solidarietà può essere implicato (“*engaged*”) anche quando il termine solidarietà non è utilizzato cfr. A. McDONNELL, *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?*, Springer, 2014, p. 62.

della Francia dando luogo alle cause riunite 6/69 e 11/69². Nel caso la Commissione aveva lamentato, per quel che riguardava la causa 6/69 concernente prodotti siderurgici, che quel Paese aveva violato gli obblighi di non mantenere in vigore, dopo il 1° novembre 1968, un tasso di sconto preferenziale per i crediti all'esportazione nella Comunità, sia per i prodotti siderurgici sia per i prodotti CEE, in una misura superiore a 1,5 punti rispetto al tasso normale. E ciò aveva lamentato rilevando che esso l'aveva fatto nonostante avrebbe potuto mantenere quel tasso di sconto preferenziale solo sino a detta data grazie a due decisioni del luglio 1968 fondate sugli art. 67 CECA e 108, n. 3 CEE.

Nella procedura che è seguita la Francia ha invocato l'assoluta inidoneità di quelle decisioni a limitare la sua libertà. Ha sostenuto che la manovra del tasso di sconto rientrava in pieno nella politica monetaria che (all'epoca) era di esclusiva competenza degli Stati membri e che, quindi, la Commissione, adottando le decisioni del luglio 1968, si era arrogata una competenza non attribuitale dai Trattati.

La Corte non ha condiviso questo assunto della Francia. Ha, sì, tenuto presente che, a norma dell'art. 104 del Trattato, gli Stati membri devono garantire l'equilibrio "della loro bilancia dei pagamenti" e la costante fiducia nella loro moneta; ma ha ritenuto che a) gli articoli 105 e 107 impongono loro l'obbligo di coordinare a tale scopo le proprie politiche economiche e di considerare le proprie politiche dei cambi come un problema d'interesse comune e b) gli art. 108, n. 3 e 109, n. 3 conferiscono alle istituzioni comunitarie poteri di autorizzazione e d'intervento che non avrebbero senso se gli Stati membri, con il pretesto che la loro azione rientra unicamente nella politica monetaria, potessero derogare unilateralmente, e al

² Corte di giustizia, Sentenza del 10 dicembre 1969, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, Cause riunite 6 e 11-69, EU:C:1969:68. Su di essa cfr. P. CAHIER, *Recours en constatation de manquements des Etats membres*, in *Cahiers de droit européen*, 1970, pp. 576-584; L.J. BRINKHORST, I.M. VEROUSTRATE, *Commission of the European Communities v. French Republic. Consolidated Cases 6 and 11/69. Decision of December 10, 1969*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 483 ss.; P. MATHIJSEN, *Nullité et annulabilité des actes des institutions européennes*, in *Miscellanea W.J. Ganshof Van der Meersch*, Bruxelles, 1972, vol. II, p. 271 ss.

di fuori del controllo di dette istituzioni, agli obblighi loro derivanti. E, a rafforzamento di tutto ciò, ha affermato che *“la solidarietà, che sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza di cui all’art 108 prevista per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro”*.

La Corte di giustizia ha ancor più incisivamente ribadito questa forte invocazione della solidarietà come elemento ispiratore del sistema comunitario in un’ulteriore pronuncia che ha adottato il 7 febbraio 1973 a seguito del ricorso per infrazione promosso dalla Commissione nei confronti dell’Italia³. Quel ricorso era diretto a far accertare che, non prendendo i provvedimenti necessari a consentire l’effettiva e tempestiva applicazione sul suo territorio del regime di premi per la macellazione delle vacche da latte e di premi per la rinuncia a mettere in commercio i prodotti lattiero caseari previsti dal Regolamento del Consiglio del 6 ottobre 1969 n. 1975 e dal Regolamento della Commissione del 4 novembre 1969, n. 195 (che stabilisce le modalità di applicazione del primo regolamento), la Repubblica italiana aveva violato gli obblighi previsti da quei regolamenti.

Nel corso del procedimento l’Italia aveva indicato che, per quanto la riguardava a) non si trattava di mettere in dubbio l’opportunità o la legittimità di determinate norme comunitarie, ma di fare ammettere le ragioni obiettive per cui esse si sono dimostrate inapplicabili e b) data la struttura all’epoca della sua agricoltura, si era trovata nella materiale impossibilità di dare attuazione, nel suo territorio, alla disciplina comunitaria di cui la Commissione lamentava la violazione anche perché essa risultava incompatibile con le esigenze scaturenti dalla sua insufficiente produzione di alimenti.

³ Sentenza della Corte del 7 febbraio 1973, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, Causa 39-72, EU:C:1973:13. Su di essa cfr. J.A. WINTER, *Note on Cases 48/71, 93/71 and 39/72*, in *Common Market Law Review*, 1973, p. 327 ss.; A. TIZZANO, *Persistenti violazioni del Trattato CEE e singolari pretese dell’Italia*, in *Il Foro italiano*, 1973, IV, c. 73 ss. N. CATALANO, *Sopranazionalità formale e sopranazionalità sostanziale*, in *Il Foro italiano*, 1973, IV, c. 60 ss.; R.M. MOURA RAMOS, *Boletim do Ministério da Justiça Documentação e direito comparado*, 1986, p. 113 ss.

Nelle sue conclusioni l'Avvocato generale aveva obiettato a questa giustificazione rilevando che “è logico che l'Italia si consideri particolarmente colpita dai provvedimenti miranti ad eliminare le eccedenze della produzione del latte, poiché, almeno in certe sue regioni, la produzione di latte è insufficiente, però nel settore dell'ortofrutta o della viticoltura vi saranno indubbiamente altri Paesi che dovranno accettare le conseguenze dei provvedimenti comunitari che, invece, per l'Italia appariranno decisamente benefici”.

La Corte di giustizia, facendo propria questa osservazione del suo Avvocato generale, ha respinto la giustificazione dell'Italia accertando che essa aveva posto in essere le violazioni del diritto comunitario lamentate dalla Commissione. Ha affermato che “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 dinnanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie”⁴. E, poi, quel che qui importa particolarmente sottolineare, ha aggiunto che l'Italia, violando gli obblighi specificamente derivanti dai regolamenti sopra indicati, ha indirettamente violato gli obblighi che, evidentemente su un piano più morale che giuridico, ha di solidarietà; ed ha aggiunto che ciò “scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario”⁵.

⁴ Punto 24. Su tale principio e sul suo bilanciamento con l'esigenza di tenere in considerazione la popolazione di ciascuno Stato cfr. L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri 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 della Società Italiana di Diritto Internazionale (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 367; J. KOKOTT, *States, Sovereign Equality*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009, par. 44-47, K. LEANERTS e S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne*, cit., p. 374 ss.

⁵ Per una qualificazione della solidarietà come applicata nelle due pronunce illustrate nel testo di cui sopra come “solidarietà preventiva responsabilizzante” cfr. G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 102. Non può non colpire il fatto che nonostante la Corte di giustizia vi abbia

2. *L'ispirazione all'idea di solidarietà comunitaria rinvenibile in pronunce relative a) alla circolazione dei cittadini degli Stati membri*

La Corte è arrivata più tardi a risultati consoni alle esigenze espresse dall'idea di solidarietà nei casi *Cowan* e *Courage e Chrean*.

Il caso *Cowan* si è posto nel quadro dell'applicazione della libertà di circolazione da parte dei cittadini degli Stati membri. La Corte di giustizia, a seguito di una richiesta di pronuncia pregiudiziale da parte del Tribunale di Grande Istanza di Parigi (*Tribunal de grande instance de Paris*), si è dovuta pronunciare, il 2 febbraio 1989⁶, in relazione ad una richiesta di indennizzo da parte di un cittadino britannico, il signor *Ian William Cowan*, per un danno cagionatogli da una aggressione di cui era stato vittima in Francia da parte di persone rimaste ignote. Il signor *Cowan* basava la sua richiesta sull'art. 706-3 del codice di procedura penale di quel Paese. Nella causa principale il Procuratore del Tesoro aveva eccepito che egli non possedeva i requisiti per ottenere un tale indennizzo in quanto detto articolo stabiliva che ne potessero fruire "solo le persone di cittadinanza francese o quelle di cittadinanza straniera che dimostrino di essere cittadine di uno Stato che ha concluso con la Francia un accordo di reciprocità per l'applicazione di dette norme e di possedere i requisiti stabiliti

fatto riferimento con tanta determinazione nelle due pronunce di cui al precedente paragrafo, il principio in questione sia tornato ad essere affermato con altrettanta risolutezza solo nella Dichiarazione di Nizza del 2000. Ciò è avvenuto per varie ragioni. Tra queste ci si può limitare a prospettarne due. Una prima legata al fatto che gli Stati membri, come manifestato negli atteggiamenti che hanno assunto nei due casi sopra considerati, hanno sino a quell'epoca prestato attenzione, anziché all'interpretazione delle norme sostanziali dell'ordinamento comunitario ritenute violate dalla Corte, a problemi di ripartizione delle competenze loro e della Comunità. E, poi, una seconda, rinvenibile in una scelta della Commissione e della Corte di giustizia di contrastare le giustificazioni giuridiche che gli Stati membri avevano avanzato per escludere loro violazioni del diritto comunitario richiamando un obbligo degli stessi di leale cooperazione, meno drastico rispetto a quello di solidarietà.

⁶ Sentenza della Corte del 2 febbraio 1989, *Ian William Cowan c. Trésor public*, Causa 186/87, EU:C:1989:47. Su di essa cfr. A. ARNULL, *Metropolitan Misfortune*, in *European Law Review*, 1989, p. 166 ss.; S. WEATHERILL, *Case 186/87, Cowan v. Le Trésor Public. Preliminary reference under Art. 177 EEC by the Commission d'indemnisation des victimes des infraction du Tribunal de Grande Instance de Paris*, in *Common Market Law Review*, 1989, p. 563 ss.

in detto accordo oppure di essere titolari del documento denominato tessera di residente”. Davanti alla Corte il signor *Cowan* aveva sostenuto l’incompatibilità di detti requisiti con il principio di non discriminazione sancito dal Trattato di Roma e con il diritto dei turisti comunitari di recarsi in un altro Stato membro. Il governo francese, da parte sua, aveva sostenuto che la norma in causa riguardava un diritto che è espressione del principio della solidarietà nazionale e che detto diritto presupponeva un vincolo più stretto con lo Stato di quanto non sia quello di un destinatario comunitario di servizi e poteva, pertanto, essere riservato soltanto ai cittadini dello Stato francese ed agli stranieri residenti sul territorio nazionale.

La Corte non ha accolto l’interpretazione restrittiva della norma in questione sostenuta dal governo francese in ragione dell’incidenza su di essa del diritto CEE. Ha affermato che essa è incompatibile con la libera circolazione dei cittadini degli Stati membri, precisando che il riconoscimento di quella libertà, per non essere discriminatorio, deve implicare l’estensione a tutti questi della solidarietà che uno di tali Stati, con norme quali l’art. 706-3 del codice di procedura penale francese, eserciti nei confronti dei propri cittadini⁷. Ha, così, impegnato i giudici francesi ad applicare in relazione a cittadini degli altri Stati membri un importante principio del loro ordinamento – e non comunitario – di solidarietà, che sino ad allora quei giudici potevano applicare solo nel quadro dell’esercizio positivo della sovranità nazionale nei confronti dei propri cittadini e di individui ad essi assimilati. A questo modo è pervenuta, sul piano ermeneutico, a riconoscere ai principi comunitari di libera circolazione e di non discriminazione sulla base della nazionalità degli Stati membri la capacità d’incidere sulla normativa con cui la Francia tratta i propri cittadini⁸. Ha ritenuto che l’incidenza su tale norma di quei prin-

⁷ Per una qualificazione di questo divieto di discriminazione come espressione della solidarietà tra Stati membri cfr. 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: In Search of Solidarity*, Oxford, 2005, p. 398; S. AMADEO, *Commento all’art. 18 TFUE*, in *Trattati dell’Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 468.

⁸ Sull’inquadramento da parte del diritto dell’Unione delle competenze anche esclusive degli Stati membri, in ragione del fatto che essi pur nell’esercizio di tali competenze devono rispettare il diritto dell’Unione cfr. la giurisprudenza cita-

cipi e la necessità dei giudici francesi di conformarsi ad essi importi l'esigenza che questi estendano detta solidarietà ai cittadini degli altri Stati membri⁹ ¹⁰.

ta da PA. MENGOZZI, *Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Unione européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 32. Per un analogo riferimento a detta giurisprudenza come una giurisprudenza secondo la quale "the powers retained by the member States may be circumscribed by the substantial law of the European Union" cfr. K. LENAERTS, "*Civis Europaeus Sum*": *From the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union*, in P. CARDONNEL, A. ROSAS, N. WAHL (eds.), *Constitutionalising the EU Judicial System Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Hart Publishing 2012, p. 224.

⁹ Su una tale incidenza del principio in questione sulla tutela di situazioni, diritti e prerogative gravitanti pienamente nella competenza degli Stati membri cfr. M.E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, la quale, da un lato (p. 127), richiama S. AMADEO, *Commento all'art. 18 TFUE*, cit., p. 469, rilevando che questi efficacemente ritiene che un'incidenza del genere si dia quando essi "si prestano ad essere valutati alla luce del loro contributo all'obiettivo dell'integrazione del cittadino europeo nel mercato o nelle società dei vari Stati membri". E, d'altro lato (p. 189), più in generale, rileva puntualmente che il fenomeno in questione non concreta una "erosione strisciante di competenze che gli Stati conservano, ma di limiti legittimamente riconnessi alla piena realizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione". Esso costituirebbe "il necessario completamento" e "la prosecuzione dell'ambito delle competenze attribuite".

¹⁰ Sul punto mi permetto di richiamare PI. MENGOZZI, *Il principio personalista nel diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, p. 21 ss. e la dottrina ivi citata. In senso analogo, peraltro, sempre in via interpretativa e senza essere impegnata a farlo da una specifica disposizione del diritto comunitario, la Corte di giustizia si è espressa il 27 gennaio 2009 nel caso *Persche* (sentenza della Corte del 27 gennaio 2009, *Hein Persche* contro *Finanzamt Lüdenscheid*, causa C-318/07, EU:C:2009:33), in relazione ad una richiesta di pronuncia pregiudiziale avanzata dal *Bundesfinanzhof* con riferimento alla legge tedesca relativa all'imposta sul reddito ed alla deducibilità da questo di una donazione fatta a fini di solidarietà da un cittadino tedesco ad un ente portoghese svolgente attività volta a promuovere interessi della collettività sostenendo l'infanzia e gli anziani (su di essa cfr. PA. MENGOZZI, *La contribution du droit à la détermination de l'identité de l'Union européenne*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 591). Essa ha riconosciuto che ciascuno Stato membro ha, sì, competenza esclusiva a stabilire quali sono gli interessi generali con riferimento al cui perseguimento permette ai propri cittadini di usufruire di deduzioni fiscali quando effettuano donazioni a favore di enti che perseguono interessi di tal genere, dando luogo a forme di solidarietà nei confronti dei loro beneficiari. Lo ha fatto, però, arricchendo il principio di solidarietà così accolto dal diritto tedesco di una dimensione comunitaria: sempre sulla base dell'incidenza sul diritto nazionale dei principi di non discriminazione e di libertà di circolazione ha affermato l'esistenza di un dovere dei giudici di quello Stato di estendere tali deduzioni anche a propri cittadini che effettuino donazioni ad enti di altri Stati membri

La sentenza *Cowan*, aldilà di questa sua funzione limitata, non manca di poter essere criticata: ci si chiede se il principio in essa affermato possa valere anche in relazione a casi in cui un turista destinatario di servizi, proveniente in uno Stato membro da un altro, si rechi a far visita ad un amico o ad un parente, limitandosi, con la propria auto, ad utilizzare l'autostrada; e, ancora, se possa valere in relazione ad un appartenente ad un ordine religioso di uno Stato che si limiti a raggiungere un convento del suo ordine in un altro Stato membro¹¹. Non si può negare la legittimità di tali interrogativi e non si può escludere che in casi di questo tipo quel principio possa non essere applicato sulla base della tecnica delle distinzioni. Il rilievo dato in detta pronuncia, tramite il principio comunitario di non discriminazione sulla base della nazionalità degli Stati membri, al principio francese di solidarietà, merita comunque di essere sottolineato perché ha costituito, nel quadro dello sviluppo del diritto comunitario relativo alle libertà di circolazione delle persone, l'espressione forte di un abbandono di una loro interpretazione puramente mercantile e di un affermarsi di un principio personalista conducente ad una loro interpretazione di tipo solidarista di cui è divenuta manifestazione la stessa cittadinanza dell'Unione istituita due anni dopo.

3. (segue): e b) al diritto della concorrenza

Una posizione non dissimile, nel quadro dell'applicazione del diritto della concorrenza, la Corte di giustizia ha preso con la sentenza che ha reso il 20 settembre 2001 nel caso *Courage e Crehan*¹².

che perseguano interessi generali identici e che rispettino le condizioni al darsi delle quali esso subordina quelle deduzioni quando fatte ad enti nazionali.

¹¹ J. MERTENS DE WILMARS, *L'arrêt Cowan*, in *Cahiers droit européen*, 1990, p. 398.

¹² Sentenza della Corte del 20 settembre 2001, *Courage Ltd c. Bernard Crehan e Bernard Crehan c. Courage Ltd* e altri, Causa C-453/99, EU:C:2001:465. Su di essa cfr. R. PARDOLESI, *Intesa illecita e risarcimento a favore di una parte: "chi è causa del suo mal... si lagni e chiedi i danni"*, in *Il Foro italiano*, 2002, IV, c. 76 ss.; E. SCODITTI, *Danni da intesa anticoncorrenziale per una delle parti dell'accordo: il punto di vista del giudice italiano*, in *Il Foro italiano*, 2002, IV, c. 84 ss.; G.

In questo caso la *Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division)* aveva chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi in relazione ad una controversia tra la ditta *Courage* ed il signor *Crehan*, a cui la prima aveva affittato per un periodo di 20 anni un bar, impegnandolo ad acquistare in via esclusiva la birra da essa fornita. La *Courage* chiedeva al signor *Crehan* il pagamento di un importo corrispondente a forniture rimaste insolute. Il signor *Crehan*, per parte sua, contestava la fondatezza di tale richiesta sostenendo di essere stato costretto a fare quegli acquisti, in quanto egli faceva parte di una rete di baristi affittuari della *Courage*, a prezzi superiori a quelli praticati da quella società a bar estranei a quella rete e, quindi, in contrasto con l'allora art. 85 CEE; proponeva, di conseguenza, una domanda riconvenzionale di risarcimento danni. Il giudice *a quo*, nella sua ordinanza di rinvio, aveva fatto presente che il diritto inglese considera irricevibile un'azione di risarcimento danni promossa da una parte ad un contratto contrario alle norme relative al diritto della concorrenza perché non consente ai contraenti di un accordo illecito di esperire un'azione del genere nei confronti della controparte. Aveva, però, fatto presente, a fondamento principale del proprio rinvio, che, nella decisione *Perma Life Mufflers Inc. contro International Parts Corp.*¹⁵, la Suprema Corte degli Stati Uniti d'America, evidentemente intendendo che la parte ad un contratto più forte sia tenuta ad un atteggiamento di solidarietà nei confronti di quella più debole, aveva statuito che la seconda può, dato che si trova "in una situazione di inferiorità economica", intentare un'azione di quel tipo (cioè di risarcimento danni). Per rispondere al giudice del rinvio la Corte si è necessariamente domandata se assumere o meno una posizione coincidente con quella della Corte Suprema USA. Non poteva,

ROSSI, "Take Courage"! La Corte di giustizia apre nuove frontiere per la risarcibilità del danno da illeciti antitrust, in *Il Foro italiano*, 2002, IV, c. 90 ss.; A. JONES, *Co-contractors, Damages and Article 81: The ECJ finally speaks*, in *European Competition Law Review*, 2002, p. 246 ss.; A.A. ALVIZOU, *Individual Tort Liability for Infringements of Community Law*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2002, p. 177 ss.; O. ODUDU, *Compensatory damages for breach of Article 81*, in *European Law Review*, 2002, p. 527 ss.; G. MONTI, *Anticompetitive agreements: the innocent party's right to damages*, in *European Law Review*, 2002, p. 282 ss.

¹⁵ Sentenza del 10 giugno 1968, *Perma Life Mufflers, Inc. v. International Parts Corp.* 392 U.S. 134 (1968), in <https://supreme.justia.com/>.

ovviamente, ritenere che la sua autonomia le permettesse di seguire automaticamente quanto affermato dalla Corte statunitense; è allora partita da due premesse risultanti dalla sua precedente giurisprudenza secondo cui:

a) la piena efficacia dell'art. 85 del Trattato CEE [...] sarebbe messa in discussione se fosse impossibile per chiunque chiedere il risarcimento del danno causato da un contratto o da un comportamento idoneo a restringere o falsare il gioco della concorrenza (punto 26)¹⁴ e

b) uno Stato convenuto “non può, assolutamente, invocare, per sottrarsi ad un'azione giudiziaria, il fatto compiuto di cui esso stesso è l'autore”¹⁵.

Considerando attentamente queste sue precedenti prese di posizione, e più direttamente la seconda, ha rilevato immanente nel diritto comunitario la possibilità di esperire un'azione di risarcimento per una parte che abbia subito dei danni per effetto di un contratto concludendo il quale si sia trovata in una posizione di *inferiorità grave* nei confronti della controparte. Con la conseguenza che, se la posizione della Corte statunitense è stata improntata ad un atteggiamento di solidarietà a cui la parte più forte ad un contratto deve attenersi nei confronti di una parte che rispetto ad essa si trovi in

¹⁴ Sentenza della Corte del 19 giugno 1990, *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd* e altri, Causa C-213/89, EU:C:1990:257. Su di essa cfr. D. SIMON, *Le droit communautaire et la suspension provisoire des mesures nationales. Les enjeux de l'affaire Factortame*, in *Revue du Marché Commun*, 1990, p. 591 ss.; A.G. TOTH, *Case C-213/89, Regina v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Limited and Others, Judgment of the Court of 19 June 1990*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 573 ss.; E. SZYSZCZAK, *Sovereignty: Crisis, Compliance, Confusion, Complacency?*, in *European Law Review*, 1990, p. 480 ss.; J.J. ARAGONÉS, *Regina v. Secretary of State for Transport Ex Parte Factortame Ltd: The Limits of Parliamentary Sovereignty and the Rule of Community Law*, in *Fordham International Law Journal*, 1990-91, p. 778 ss.; G. TESAURO, *Tutela cautelare e diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 131 ss.; A. TATHAM, *La tutela cautelare nel Regno Unito. Diritto comunitario e provvedimenti cautelari nei confronti della pubblica amministrazione nel Regno Unito*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1993, p. 109 ss.; A. VIVIANI, *Diritto comunitario e potestà cautelare dei giudici nazionali, in Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1993, p. 581 ss.

¹⁵ Sentenza della Corte del 7 febbraio 1973, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana, cit.

una situazione di *inferiorità economica*, alla stessa idea di solidarietà si deve ritenere sia stata improntata la posizione presa dalla Corte di giustizia. Ciò anche se, corrispondentemente a quanto verificatosi nel caso *Cowan*, sia pervenuta ad un risultato concreto consono all'idea comunitaria di solidarietà non menzionandola ma tramite una rilevazione di un principio che ha ritenuto immanente allo spirito di rispetto dello Stato di diritto proprio dell'ordinamento comunitario¹⁶.

¹⁶ Per un tal modo d'applicare il diritto, con riferimento specifico al diritto civile italiano ma con considerazioni oggettivamente rilevanti anche per l'applicazione del diritto comunitario, si confronti l'ultimo saggio di FRANCESCO GALGANO, intitolato *La giurisprudenza tra ars interveniendi e ars combinatoria*, pubblicato in *Contratto e Impresa*, 2012, p. 77 ss. pochi giorni prima del giorno in cui ci ha tristemente lasciato e finemente commentato da E. RUSSO, *Ars interveniendi e ars combinatoria*, *ibidem*, p. 627 ss.

CAPITOLO II

L'APPLICAZIONE DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ IN RELAZIONE A SITUAZIONI DI CRISI DETERMINATE DA DIFFICOLTÀ ECONOMICHE O FINANZIARIE, DA CALAMITÀ NATURALI O DA ATTACCHI TERRORISTICI

SOMMARIO: 1. La qualificazione dell'idea in questione come espressione di un principio e l'art. 61 del Trattato CECA. – 2. L'applicazione dell'idea di solidarietà e l'art. 122 TFUE. – 3. Il carattere sostanzialmente innovativo della condizionalità prevista dall'art. 122 TFUE e tenuta presente nell'adozione del Regolamento 407/2010. – 4. La particolarità che la condizionalità prevista dall'assistenza profilata dall'art. 122 TFUE presenta rispetto alle precedenti forme di assistenza dell'Unione. – 5. Il passaggio dall'applicazione della idea di solidarietà secondo un metodo comunitario ad una sua applicazione secondo un metodo detto dell'Unione. – 6. Gli artt. 122 e 125 TFUE, il Trattato istitutivo del MES ed il caso *Pringle*. – 7. (*segue*): il divario tra la posizione presa nel caso *Pringle* dall'Avvocato generale *Kokott* e la pronuncia della Corte di giustizia. – 8. (*segue*): la peculiarità di questo atteggiamento della Corte di giustizia rispetto a quello assunto nella precedente pronuncia *Ferriera Valsabbia*. – 9. Le reazioni alla flessione della solidarietà che gli Stati dell'area euro usualmente esercitano nei confronti dei soggetti del proprio ordinamento attraverso la tutela, anche giudiziale, dei loro diritti. – 10. Le azioni giudiziarie davanti ai giudici comunitari esperite a) da lavoratori e pensionati greci che lamentavano sofferenze provocate loro da misure MES per omissioni della Commissione. – 11. (*segue*): b) da risparmiatori greci e ciprioti in ragione di sofferenze patite a seguito di dichiarazioni dell'Eurogruppo. – 12. L'adozione da parte della Banca Centrale Europea del Programma OMT. – 13. Il contenzioso davanti alla Corte costituzionale tedesca ed alla Corte di giustizia seguito all'adozione del Programma OMT. – 14. Il Regolamento 472/2013 e la sorveglianza a cui sottopone gli Stati membri che richiedano assistenza e l'approvazione dei memorandum che questi concludono con il MES. – 15. L'iniziativa della Commissione volta a superare il Regolamento 472/2013 e l'*impasse* in relazione ad essa determinatosi. – 16. L'avvertimento da parte della BCE della sua funzione di promuovere il benessere dei popoli dell'Unione e l'adozione della Decisione 2015/774. – 17. (*segue*): l'inaccettabilità della pretesa della Corte costituzionale tedesca di considerare *ultra vires* detta Decisione e la statuizione

in senso contrario della Corte di giustizia. – 18. La rigidità della pronuncia resa dalla Corte costituzionale tedesca. – 19. Le conseguenze che la pronuncia della Corte costituzionale tedesca avrebbe potuto avere sull'attuazione della Decisione n. 2015/774 ed in relazione ad ulteriori futuri interventi della BCE. – 20. L'incidenza negativa sul ruolo assunto dalla BCE che sarebbe potuta derivare a) da una pretesa inaccettabilità della pronuncia della Corte di giustizia per illegittimità democratica della Decisione (UE) 2015/774. – 21. (*segue*): e b) se non fosse stata superata la rigidità della pronuncia della Corte costituzionale tedesca. – 22. (*segue*): c) il superamento di detta rigidità determinata da una comunicazione del *Bundestag*. – 23. (*segue*): d) L'opportunità di cogliere le ragioni dell'atteggiamento assunto dal *Bundestag* alla luce della pronuncia *Mangold* dei giudici di *Karlsruhe*. – 24. L'art 122 TFUE e l'adozione del Regolamento UE 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione. – 25. (*segue*): la coesistenza del meccanismo di assistenza previsto da detto Regolamento con quello costituito dalla clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE. – 26. La solidarietà nei confronti degli Stati membri e delle persone colpite da disastri naturali o da eventi eccezionali risultante dal Regolamento 651/2014 del 17 giugno 2014.

1. *La qualificazione dell'idea in questione come espressione di un principio e l'art. 61 del Trattato CECA*

Una prima menzione dell'idea in parola come espressione di un principio avente sul piano giuridico un rilievo suo proprio si è avuta con la pronuncia che la Corte di giustizia ha reso il 18 marzo 1980 nella causa *Ferriera Valsabbia ed altri contro Commissione*¹. Nel caso la Corte doveva pronunciarsi in relazione a ricorsi contro decisioni generali ed individuali stabilenti prezzi minimi che, per far fronte ad una crisi, in linea con gli obiettivi del Trattato CECA, l'art. 61 di quel Trattato a) attribuiva all'Alta Autorità il potere di adottare decisioni di quel genere nei confronti di imprese del settore siderurgico e b) stabiliva la necessità di applicarle secondo il principio di

¹ Sentenza della Corte del 18 marzo 1980, *S.p.A. Ferriera Valsabbia ed altri contro Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite 154, 205, 206, 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, EU:C:1980:81. Su tale pronuncia cfr. A. McDONNELL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, cit., pp. 68-70; I. TELCHINI, *A proposito delle misure comunitarie contro la crisi nella siderurgia, con particolare riguardo all'imposizione dei prezzi minimi*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, p. 9 ss.; P. REUTER, *La crise de la sidérurgie communautaire et la Cour de justice des Communautés européennes (à propos d'un arrêt récent)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1980, p. 415 ss.

solidarietà. I giudici di Lussemburgo hanno rilevato che quell'articolo era espressione di una volontà degli Stati membri di rompere con il passato mettendo in comune le loro risorse siderurgiche e di garantirne a tutte le imprese operanti nei loro territori la più ampia e continua "disponibilità"². E sono arrivati a riconoscere che sulla base di quell'articolo le Istituzioni della Comunità avevano potuto legittimamente limitare la produzione delle imprese più efficienti a vantaggio di quelle che non avevano provveduto per tempo al proprio ammodernamento³. Facendo ciò hanno, sì, tenuto conto del fatto che la disposizione in questione si prefigge "di consentire alla Comunità di far fronte a situazioni di crisi economica applicando il principio" in questione⁴, ma a questa affermazione non hanno attri-

² Non si può non rilevare la coincidenza di questa interpretazione di quell'articolo da parte della Corte di giustizia con l'intendimento dell'idea di solidarietà contenuta in M. FERRERA, *Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience*, in *URGE Working Paper*, 2, 2008 (secondo il quale essa evoca la messa in comune di mezzi per il perseguimento di obiettivi collettivi di un determinato gruppo). Sul punto cfr. altresì C. ZANGHÌ, *Voce Comunità Europea Carbone e Acciaio*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg. V, Milano, 2001, p. 239 ss.; A.C. CHIRITĂ, *A legal-historical review of the EU competition rules*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2014, p. 288; E. LOFFREDO, *L'approccio delle Istituzioni europee ai mercati del carbone e dell'acciaio dalla CECA all'UE: retrospettiva, realtà e prospettive*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2019, p. 440.

³ È in linea con questo atteggiamento delle Istituzioni che l'Avvocato generale Eleanor Sharpston, come sarà visto più avanti, nelle sue conclusioni nelle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, ha rilevato che secondo la Corte di giustizia il principio di solidarietà implica, talora, l'accettazione della condivisione di oneri. In detto contesto l'Avvocato generale ha altresì richiamato che la Corte ha ritenuto che l'attribuzione da parte del Consiglio di oneri per le imprese che erano più efficienti e che erano in grado di realizzare una produzione particolarmente ampia non fosse criticabile in quanto "la produzione costituisce un criterio legittimo per valutare ad un tempo l'importanza economica dei produttori e gli utili che essi ricavano dal sistema".

⁴ Per una qualificazione della solidarietà come "*communément*" designata "*conscience d'une communauté d'intérêts au sein d'un group de sujets, le conduisant à partager des avantages et des charges de manière juste et équilibrée*" cfr. K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune et principe fédératif*, in *Cahiers de droit européen*, 2021, p. 312 nonché U. VILLANI, *L'attualità della giurisprudenza CECA*, in *Studi sull'Integrazione europea*, 2021, p. 241 e il richiamo in questo studio contenuto alla sentenza della Corte di giustizia del 14 dicembre 1983, *Klöckner-Werke AG* contro Commissione delle Comunità europee, C-263/82, EU:C:1983:373. Per una sua analoga qualificazione, formulata con riferimento all'atteggiamento assunto dall'Unione europea a fronte dell'emergenza da Covid-19, come condivisione tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione degli

buito un rilievo decisivo. Innanzitutto, perché l'hanno compiuta in una sezione della loro pronuncia (la sezione 2) in cui hanno risposto ai ricorrenti contrastando una loro doglianza secondo cui le decisioni impugnate non erano compatibili con il “principio *generale* della solidarietà”: hanno rilevato che esse erano conformi con un distinto principio, il “principio *fondamentale* di solidarietà”⁵. Poi, perché hanno strettamente collegato quell'art. 61 con una serie di altre disposizioni del Trattato CECA, danti, esse, luogo a situazioni giuridiche soggettive per le Istituzioni comunitarie, per gli Stati membri e per le imprese in esse operanti:

- l'art. 3 (stabilente la prevalenza dell'interesse comune, che presuppone un dovere di solidarietà),
- l'art. 49 (istituente un sistema di finanziamento della Comunità fondato sui prelievi sulla produzione),
- il n. 2 dell'art 55 (prevedente lo sfruttamento comune dei risultati della ricerca in campo tecnico e sociale) e
- l'art. 53 (abilitante l'Alta Autorità ad autorizzare meccanismi finanziari comuni a più imprese riconosciuti necessari per il perseguimento di uno degli obiettivi, anche sociali, dell'art. 3 del Trattato)⁶.

oneri derivanti dagli scenari emergenziali cui questi devono far fronte cfr. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, cit., p. 66; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., pp. 77-78; ID., *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), *aisdue.eu*, Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 6, 20 dicembre 2021, p. 86 (ove qualifica questa solidarietà come solidarietà sociale per distinguerla dall'assistenzialismo); M. GATTI, *La risposta europea all'emergenza da Covid-19*, in *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, a cura di P. MANZINI, M. VELLANO, Milano, 2021, p. 33.

⁵ Per una analoga affermazione secondo cui, con riguardo alla materia carbo-siderurgica, nel Trattato CECA il principio di solidarietà costituiva un “principio fondamentale” su cui erano basate le misure di politica anti-crisi da esso previste cfr. S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law: a legal assessment*, Bononia University Press, 2021, p. 83. Per un'affermazione, invece, secondo cui non è certo che il principio di solidarietà rilevi nel diritto dell'Unione come un “principio generale del diritto” cfr. A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne: Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 53 ss.

⁶ Per una sottolineatura dei diversi obiettivi perseguiti dal Trattato CECA e “dell'interesse comune” degli Stati membri, degli operatori siderurgici e delle imprese fruitrici dei loro prodotti cfr. E. LOFFREDO, *L'approccio delle Istituzioni euro-*

Per queste due ragioni i giudici del Lussemburgo hanno ritenuto che l'idea di solidarietà e il *principio fondamentale di solidarietà* entrassero in linea di conto *non in quanto integrati in un principio avente effetti giuridici propri*, ma in ragione di dette disposizioni di cui hanno considerato costituissero un elemento ispiratore⁷. E, come sarà visto nel prosieguo di questo lavoro⁸, non si sono smentiti quando hanno preso le importanti pronunce che hanno reso, nei casi C-156/2021 e C-157/2021, il 16 febbraio 2022.

2. *L'applicazione dell'idea di solidarietà e l'art. 122 TFUE*

Il riconoscimento all'idea di solidarietà di un rilievo giuridico proprio si è posto in termini completamente diversi dopo l'istituzione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) e l'operare, nel quadro dell'attuale Titolo VIII del TFUE, dell'art. 122 (come più tardi si è posta dopo l'introduzione nel Trattato di Lisbona della clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE e dell'art. 80 dello stesso Trattato, in relazione all'asilo e all'immigrazione).

L'art. 122 TFUE, fatte salve poche modifiche, riprende il par. 1 del soppresso art. 100 TCE, che trovava il suo archetipo nell'art. 103 del Trattato di Nizza⁹. Quest'ultimo articolo prescriveva agli Stati membri di considerare la loro "politica di congiuntura" co-

pee ai mercati del carbone e dell'acciaio dalla CECA all'UE: retrospettiva, realtà e prospettive, cit., p. 442 ss. Per una sottolineatura del fatto che l'art. 3 di detto Trattato, alla lett. e), prevede il perseguimento anche di obiettivi sociali dei dipendenti di dette imprese, a differenza di quanto fatto dal Trattato CEE che lamenta sia interamente concentrato sulla realizzazione di un mercato senza frontiere cfr. V. DASTOLI, *Il rilancio della solidarietà europea*, in *Verso un pilastro sociale europeo*, a cura di G. BRONZINI, Edizioni Fondazione Basso, 2019, p. 110.

⁷ Per una prospettazione, non molto diversa, secondo cui la Corte, quando prende in considerazione atti delle Istituzioni facenti fronte ad interessi di tutti gli Stati o di tutti gli operatori di un determinato settore, anziché quelli di alcuni di essi, si riferirebbe a qualcosa di concettualmente distinto dalla solidarietà cfr. A. McDONNELL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, cit., p. 81.

⁸ Si veda, sul punto, il par. 22 del cap. IV.

⁹ Cfr. F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 122 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1310; N. COLACINO, *Commento all'art. 122 TFUE*, in *Codice dell'Unione Europea operativo*, diretto da C. CURTI GIALDINO, Casoria (Na), 2012, p. 1190.

me una questione d'interesse comune ed autorizzava il Consiglio ad adottare all'unanimità le misure "adatte alla situazione" anche in caso di "difficoltà sopravvenute nell'approvvigionamento di determinati prodotti". L'art. 122 se ne distingue perché al primo comma prevede che 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, facendo specifico riferimento al settore dell'energia; e unanimemente si ritiene che debba applicarsi nello stesso spirito il secondo comma, secondo il quale, 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 sfuggano al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. L'applicazione del secondo comma è stata incrementata dal fatto che, a differenza delle decisioni di cui all'art. 100 del Trattato di Nizza, che dovevano essere prese all'unanimità, quelle adottate ai sensi di detto comma (come quelle adottate ai sensi del primo) lo possono essere a maggioranza qualificata¹⁰. E, cosa non meno rilevante, attraverso un'interpretazione ulteriormente lata del secondo comma dell'art. 122 TFUE, l'11 maggio 2010 il Consiglio, su proposta della Commissione:

– ha adottato il Regolamento UE 407/2010 che a) ha istituito il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF), dotato della possibilità di concedere assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro, Stati con deroga compresi, che "subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo"¹¹

¹⁰ In ragione di ciò nella Risoluzione del Parlamento Europeo n. 456 del 22 novembre 2012 si considera con enfasi la disposizione che li contiene "quale elemento di un insieme globale di strumenti di solidarietà dell'Unione per fronteggiare alcune grandi sfide nuove in materia di sicurezza" relative all'approvvigionamento di energia e degli altri prodotti d'importanza cruciale. Sul punto cfr. S. D'ACUNTO, *Commento all'art. 122 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1313.

¹¹ Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 118, 12 maggio 2010, p. 1 ss.

e b) ha autorizzato la Commissione a contrarre prestiti sui mercati, garantiti dal bilancio dell'Unione europea nei limiti di 60 miliardi di euro, per fare temporaneamente fronte con urgenza a difficoltà che l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia incontravano e che potevano rappresentare una seria minaccia alla stabilità finanziaria dell'Unione europea nel suo complesso¹² e

– ha posto in essere quel regolamento tenendo presente che il secondo comma dell'art. 122 TFUE dispone che il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere, *a determinate condizioni*, un'assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro che 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. In ragione del fatto che il regolamento in questione volge a far fronte a difficoltà economico-finanziarie di alcuni Stati membri, ha previsto che l'assistenza a cui, sulla base di esso, si può dare luogo sia subordinata all'imposizione allo Stato beneficiario di “un programma di aggiustamento economico e finanziario”¹⁵.

¹² Nel volume già citato F. Croci, dopo che a p. 110, alla luce di quanto ha ritenuto “consacrato” nella sentenza del Tribunale sopra indicata, aveva affermato la natura di principio generale della solidarietà tra Stati membri, ha sostenuto, a p. 257, che non bisogna misconoscere “l'importanza” del sistema costituito dall'art. 122, par. 2 e da quel principio. Lo ha fatto rilevando che l'evoluzione verificatasi negli ultimi anni pare smentire una lettura di quell'articolo negante la sua idoneità a legittimare forme di sostegno finanziario più strutturate rispetto a quella costituita dal MESF, “atteso che è stato istituito un meccanismo permanente di assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà”. Ma l'istituzione di questo, come vedremo immediatamente in appresso, non è avvenuta grazie ad una evoluzione del sistema costituito da detto articolo e da detto principio, ma, al contrario, al di fuori di tale sistema ed in ragione di una constatazione da parte degli Stati dell'area euro della sua inidoneità a far fronte alla salvaguardia di tale area.

¹⁵ Cfr. G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 687; C. DIAS, *Assistenza finanziaria agli Stati membri dell'Unione europea*, in https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.6.8.pdf. Per una affermazione secondo cui si sarebbe dato un mutamento in un ristretto arco temporale (intercorrente dal 2012 al 2018) dell'art. 122 TFUE in conseguenza dei cambiamenti operati nel corso della crisi finanziaria del 2008 di cui considera emblematica la sentenza *Pringle* (che, a suo avviso, ha specificato quale sia il significato da attribuire all'idea di solidarietà in materia economica) senza un effettivo riequilibrio delle prerogative del Parlamento Europeo e dei parlamenti nazionali cfr. G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, p. 447.

3. *Il carattere sostanzialmente innovativo della condizionalità prevista dall'art. 122 TFUE e tenuta presente nell'adozione del Regolamento 407/2010*

La condizionalità a cui il Regolamento 407/2010 subordina l'assistenza da esso prevista non ha costituito, nella prassi della Comunità prima e dell'Unione poi, una novità assoluta. Come realisticamente rilevato in un recente contributo, anche nel quadro dell'integrazione europea è valso sin dall'inizio il principio "niente soldi per niente"¹⁴. Per quanto riguarda l'azione esterna dell'Unione, l'assistenza di questa, infatti, è stata condizionata dapprima con riferimento ai rapporti con gli Stati in via di sviluppo, poi a quelli con gli Stati con cui si sono stabiliti rapporti di vicinato ed infine con gli Stati che hanno posto la loro candidatura all'adesione¹⁵.

Si è, poi, passati da un'assistenza condizionata ad una *solidarietà* condizionale sul piano interno con riferimento ai fondi strutturali d'investimento europeo per il rapporto di stretta interconnessione che si è stabilito tra gli Stati membri grazie al processo d'integrazione e che è venuto ad interessare specificamente pure le aree e i settori oggetto degli interventi previsti da tali fondi. Al riguardo, ad esempio, delle condizionalità *ex ante* sono state previste dal Regolamento n. 1303 del 2013¹⁶. Lo Stato membro beneficiario dei fondi da esso riguardati, a cui potrà accedere concludendo con l'Unione un accordo di partenariato, le dovrà rispettare al momento della conclusione di questo. In alternativa, lo Stato potrà indicare le misure che intende realizzare al fine d'integrare i requisiti richiesti e,

¹⁴ M. FISCARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, 2019, p. 718.

¹⁵ Cfr. M. FISCARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, cit., p. 718; M. CREMONA, *EU Enlargement: Solidarity and Conditionality*, in *European Law Review*, 2005, pp. 19-21.

¹⁶ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 347, 20 dicembre 2013, p. 320 ss.

se all'esito di verifiche della Commissione, tali impegni non saranno stati onorati, si potrà procedere alla sospensione dei pagamenti intermedi¹⁷. Rispetto a questo tipo di solidarietà, la solidarietà condizionale di cui all'art. 122 presenta un carattere nuovo, perché essa è prevista non in relazione ai temi specifici considerati nel regolamento 1303/2013, ma in via generale con riferimento ad interventi volgenti a far fronte ad una situazione di difficoltà o ad una minaccia di gravi difficoltà per uno Stato membro a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Ed è con caratteristiche generali dello stesso tipo che all'operare di una solidarietà di quel genere si è dato luogo successivamente passando ad interventi solidali, quali quello previsto dal Regolamento 2020/2094 (che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19), volgenti a far fronte a difficoltà della zona euro considerata nel suo insieme.

4. *La particolarità che la condizionalità prevista dall'assistenza profilata dall'art. 122 TFUE presenta rispetto alle precedenti forme di assistenza dell'Unione*

Analogamente a quanto previsto dal Regolamento 1303/2013, il Regolamento 1407/2010 condiziona la concessione di un prestito o di una linea di credito ad uno Stato membro all'illustrazione da parte sua del suo fabbisogno ed alla trasmissione alla Commissione ed al Comitato Economico e Finanziario di un programma di aggiustamento. La decisione di concedere un prestito da parte della Commissione contiene le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione. Sulla base di essa la Commissione e lo Stato membro beneficiario concludono un memorandum di intesa, nel quale sono specificate dette condizioni. La Commissione verifica, a scadenze regolari, se la politica economica dello Stato membro beneficiario è conforme al suo programma di aggiustamento sulla base della presentazione da parte dello Stato membro di tutte le informazioni necessarie e della sua piena colla-

¹⁷ Sul punto cfr. O. PORCHIA, *Commento all'art. 177 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1594.

borazione. Sulla base dei risultati di tale verifica la Commissione decide sull'erogazione delle rate successive.

L'applicazione da parte della Commissione delle disposizioni di cui sopra con riferimento alla Grecia, che ha beneficiato di quella assistenza, è intervenuta sulla base di una preoccupazione di procedere rapidamente a porre in essere un sostegno all'economia greca. Conseguenza ne è stata che ha accordato quell'assistenza, in modo affrettato e poco puntuale, senza verificare, come richiesto dal secondo comma dell'art. 122 TFUE, che quel Paese avesse subito o rischiasse seriamente di subire gravi perturbazioni economiche e finanziarie sfuggenti al suo controllo, cioè senza concorrere al loro determinarsi¹⁸. In particolare è avvenuta senza una verifica che le informazioni fornite da quel Paese fossero veritiere ed accompagnate da una collaborazione adeguata.

5. *Il passaggio dall'applicazione della idea di solidarietà secondo un metodo comunitario ad una sua applicazione secondo un metodo detto dell'Unione*

Il fatto che il Consiglio abbia adottato il Regolamento 407/2010, istitutivo del MESF, sulla base del secondo comma dell'art. 122 TFUE, trascurando di accertare accuratamente, come richiesto, le

¹⁸ Il fatto che l'art. 122 TFUE, nonostante le importanti precisazioni nel frattempo compiute dalla Corte di giustizia con la sentenza *Pringle*, sia stato utilizzato trascurando di verificare quella condizione ha fornito a taluni il pretesto per sostenere l'elasticità in un caso in cui il Tribunale UE è stato richiesto di annullare una decisione della Commissione di rigetto di una domanda di registrazione di un'Iniziativa legislativa dei Cittadini Europei (ICE) avanzata ai sensi dell'art. 11, par. 4, TUE. Con quella richiesta il ricorrente non si era limitato a chiedere un intervento del Consiglio in relazione ad una situazione particolare, come previsto da detto art. 122, ma aveva chiesto fosse introdotto nell'ordinamento dell'Unione un meccanismo di carattere generale e permanente, basato sull'utilizzazione del principio dello stato di necessità, atto a consentire ad uno Stato membro di decidere unilateralmente di non rimborsare in tutto o in parte il proprio debito pubblico per il fatto di trovarsi dinanzi a gravi problemi finanziari. Il Tribunale, con una pronuncia del 30 settembre 2015 (*Alexios Anagnostakis* c. Commissione europea, Causa T-450/12, EU:T:2015:739, confermata dalla Corte di giustizia [Grande Sezione] il 12 settembre 2017, *Alexios Anagnostakis* c. Commissione europea, Causa C-589/15 P, EU:C:2017:663), come vedremo più dettagliatamente nel par. 2 del cap. III, ha respinto quella richiesta.

condizioni per la sua applicazione non è stato casuale. Eravamo all'indomani del fallimento della *Lehman Brothers* che imponeva di contenerne le ripercussioni avutesi in alcuni Stati membri dell'area euro per evitare conseguenze per la stabilità finanziaria e la sopravvivenza dell'intera area. Si è, allora, determinata una preoccupazione di provvedere al riguardo. A questa preoccupazione non si è potuto dare seguito attraverso un'ulteriore applicazione di quell'articolo. Vi facevano ostacolo i vincoli ed i principi che, nel quadro del Capo 1 del Titolo VIII, dedicato alla politica economica e monetaria, assieme a quell'articolo stabiliscono complessivamente il regime finanziario europeo: l'art. 123, par. 1, TFUE, che vieta tanto alla BCE quanto alle banche centrali nazionali di concedere scoperti di conto o qualsiasi forma di agevolazione creditizia a istituzioni, organi ed organismi dell'Unione nonché alle amministrazioni pubbliche degli Stati ad ogni livello; l'art. 124 TFUE che interdice qualsiasi misura volta ad offrire a tali soggetti un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie; il divieto di solidarietà finanziaria (*no bail-out*) posto dalla "clausola di non salvataggio", di cui all'art. 125, par. 1, TFUE, in base alla quale l'Unione e gli Stati membri non rispondono né si fanno carico degli impegni assunti da uno Stato membro¹⁹.

Gli Stati membri, allora, dato che non era stato possibile dotare il MESF di più di 60 miliardi di euro in ragione delle ristrettezze del bilancio dell'Unione dovute alla mancanza di una competenza di questa in materia fiscale, hanno accompagnato l'operare di tale meccanismo con due primi tipi di interventi concretati a) da accordi tra Stati membri dell'area euro, quali quello che li vincola a prestare assistenza alla Grecia sino ad 80 miliardi di euro *attraverso* prestiti bilaterali, integrati dal Fondo Monetario Internazionale, comunicati alla Grecia il 7 maggio 2010²⁰ e b) da una decisione dei rappresentanti

¹⁹ Su questo principio cfr. M.L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 505 ss.; ID., *Commento all'art. 125 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1324 ss.; 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 Jean-Claude Piris*, a cura di J.-P. JACQUÉ, Bruxelles, Bruylant, 2012, 421 ss.

²⁰ Sulla crisi greca cfr. *The Politics of Extreme Austerity. Greece in the Eurozone Crisis*, a cura di G. KARYOTIS, R. GERODIMOS, London, Palgrave Macmillan, 2015; A. VERDE, *The Greek Debt Crisis: Causes*, in *Policy Responses and Conse-*

dei governi degli Stati membri di detta area, adottata in sede di Consiglio ECOFIN del 9 maggio 2010, di istituire una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese, EFSF, incaricata anch'essa di mobilitare risorse fino a 440 miliardi di euro²¹ e con la medesima finalità del MESF²². A ciò hanno, poi, aggiunto, sempre sul piano intergovernativo, l'assai più rilevante accordo con cui, il 2 febbraio 2012, hanno istituito il Meccanismo Europeo di Stabilità, MES, destinato a costituire una vera e propria organizzazione internazionale autonoma e permanente sul modello del Fondo Monetario Internazionale ed avente la funzione di prestare assistenza sotto una stretta condizionalità, al fine di preservare la stabilità della zona euro, a Stati dell'area euro aventi difficoltà di accesso ai mercati finanziari²³.

quences, in *Europe and the financial crisis*, a cura di P. DELLA POSTA, L.S. TALANI, London, Pallgrave Macmillan, 2011, 143 ss.; I. ANDRO, *Le procedure decisionali di urgenza dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *Eurojus.it*, 2017, p. 4.

²¹ Cfr. 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. 983 ss. Per una qualificazione dell'istituzione di tale società come la realizzazione di una forma di "solidarietà rafforzata" tra i paesi dell'euro zona cfr. D. CAMAIONE, *La crisi greca e il meccanismo europeo di stabilità MES*, LUISS, a.a. 2013-2014, p. 125.

²² Per una qualificazione del MESF e dell'EFSF come una "prima 'strutturazione' del principio di solidarietà finanziaria della zona euro" 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*, Napoli, 2013, p. 13.

²³ Per una affermazione secondo cui il MES è divenuto essenziale per il funzionamento della zona euro cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 29. Su tale meccanismo v. B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment or the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis (Swedish Institute for European Policy Studies)*, 2011, disponibile all'indirizzo internet: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18538>; L.-V. LOUIS, *The unexpected revision of the Lisbon Treaty and the establishment of a European stability mechanism*, in D. ASHIAGBOR, N. COUNTOURIS, I. LRANOS (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*, Bagno a Ripoli (Firenze), Passigli, 2013, Libri di ASTRID, 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.; nonché R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2020, p. 715 ss.

Gli interventi di tipo ben diverso che si sono così avuti hanno segnato un momento del processo d'integrazione europea ulteriore rispetto a quello che era già stato concretato dalla distinzione determinatasi con il Trattato di Maastricht tra il ricorso al metodo comunitario²⁴ e quello intergovernativo che si è avuto con l'istituzione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) e l'attribuzione alla BCE della funzione di gestione della politica monetaria²⁵. Con il Trattato di Maastricht, mentre era stato attribuito a quest'ultima un potere comunitario centralizzato di tipo federale, la gestione della politica economica era lasciata ai singoli Stati membri e ad un mero coordinamento tra di essi secondo un metodo intergovernativo²⁶.

²⁴ Per un richiamo all'idea secondo cui la realizzazione del mercato interno con l'istituzione della moneta unica avrebbe assicurato una permanente crescita economica e finanziaria cfr., ad esempio, G. MAJONE, *Monetary Union and the politicization of Europe. Keynote speech at the Euroacademia International Conference: "The European Union and the Politicization of Europe"*, Vienna, 8-10 December 2011, in <http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/papers/december/> e E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the european responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Review*, 50, 2013, p. 698.

²⁵ Per una affermazione secondo cui le iniziative degli Stati membri concrete dal FESF, dalla istituzione di una Società anonima con sede in Lussemburgo e dal MES avrebbero dato avvio ad un processo di riforma della *governance* economica dell'Unione, legata, peraltro, alla affermazione secondo cui quest'ultimo avrebbe preso piede da una previa revisione dell'art. 136 TFUE cfr. M. DI SIMONE, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 1, 2018, 23 aprile 2018, p. 13 nonché, per una sua versione più aggiornata, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, in <https://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/>, 2018, pp. 5 e 8.

²⁶ Su quanto così stabilito dal Trattato di Maastricht cfr. S. FABBRINI, *La riforma della governance economica dell'Unione e il rilancio dell'Europa sociale*, in *Verso un pilastro sociale europeo*, a cura di G. BRONZINI, Edizioni Fondazione Basso, 2018, p. 104 ss. Questo autore mette in evidenza il ruolo che per la realizzazione del Trattato di Maastricht ha avuto la tradizionale intesa tra la Germania e la Francia ed evidenzia lo sviluppo avutosi successivamente quando, con l'unificazione della Germania, questa è diventata un paese con più di 80 milioni di abitanti e, in ragione di ciò, sarebbe venuta ad acquisire nel Parlamento Europeo una rappresentanza sovrastante rispetto a quella francese, con conseguente suo predominio sulla politica monetaria, nella misura in cui questa fosse, come previsto dal Trattato di *Maastricht*, gestita come politica comunitaria. Secondo Fabbrini la Francia ha, allora, ritenuto opportuno valorizzare in luogo del ruolo dei parla-

Questi interventi non si sono limitati a svolgersi in parallelo. Hanno progressivamente presentato la caratteristica di intrecciarsi tra di loro, come dimostrato dal Regolamento 407/2010 (subordinante la concessione di assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro in difficoltà a strette condizioni, identificate dalla Corte di giustizia nella sua funzionalità a preservare la stabilità o la sopravvivenza della zona euro nel suo complesso) ed ancor di più successivamente dal Regolamento 472/2013 (di cui sarà detto nel successivo par. 10 del capitolo III). Questo loro intreccio ha indotto la Cancelliera *Angela Merkel* ad affermare che si è determinato un “*metodo dell'Unione*” ed alcuni autori a connotare l'intreccio da esso determinato come una situazione di *risk sharing*²⁷ dante luogo ad

menti quello degli esecutivi, pensando di poter metter un veto su ogni decisione della Germania e di tenere sotto controllo le posizioni della Germania in materia di politica monetaria. È invece successo il contrario: la Germania unificata è diventata sempre più intergovernativa, e se la Francia prende troppe distanze dalla Germania i mercati iniziano a preoccuparsi. Così la Francia progressivamente si è accodata alle scelte della Germania e quella che normalmente era una codirezione è diventata un direttorio prevalentemente tedesco. Per una spiegazione del darsi di un tale fenomeno come conseguenza della riaffermazione dell'elemento intergovernativo nel funzionamento dell'integrazione europea e dell'esaltazione in essa dei rapporti di forza esistenti tra i vari Stati membri cfr. M.P. ЧИТИ, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013, p. 15.

²⁷ Recentemente F. CROCI, *Il principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 237 ha fatto eco ad una osservazione svolta da A. McDONNELL, *Solidarity, flexibility, and the euro-crisis: where do principles fit in?*, cit., p. 86, secondo cui “*if the EU obligation of solidarity could not be adequately fulfilled with the available EU instruments, recourse to the non EU instruments was arguably, in some way, fulfilling an EU obligation of solidarity, also linked with the obligation of loyal cooperation*”. Lo ha fatto ritenendo che lo sviluppo determinatosi attraverso la conclusione di detti accordi tra gli Stati membri dell'area euro sia intervenuto sulla base di un impulso venuto dal *principio di solidarietà*. Quanto così prospettato non è realistico. Non tiene, infatti, conto del dato che quando, precedentemente alla conclusione di quegli accordi, la Corte si è riferita al principio di solidarietà nel caso *Ferriera Valsabbia* lo ha fatto sulla base di una indicazione ad esso contenuta in precise disposizioni del testo del Trattato CECA ed evitando di accoglierlo nei termini più ampi invocati dalle parti ricorrenti. Determinanti per gli Stati membri che hanno concluso gli accordi in questione sono state, invece, a) la consapevolezza delle limitate risorse disponibili nel bilancio dell'Unione e b) la loro determinazione ad impegnare propri fondi completamente fuori dai loro obblighi nei confronti della Unione. Per questa ragione è giusto che si dica che si è passati da un metodo comunitario ad un metodo di *risk sharing*,

una “*New Stability Union*”²⁸. La nuova situazione che ne è scaturita, senza dare luogo ad una riforma della *governance* macroeconomica dell'Unione, ha prodotto un convergere, se non un sovrapporsi, di organi agenti sul piano internazionale e sovranazionale: il MES, ad esempio, ha dato vita al Consiglio dei Governatori che, formato come è, dai ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri, quanto alla sua composizione si sovrappone all'Eurogruppo dell'Unione; con la conseguenza che quest'ultimo, per effetto del rinvigorisimento che gli è dato dalla incidenza su di esso di quei ministri, ha acquisito poteri decisionali sostanziali in materia di finanziamenti agli Stati membri al di là di quanto prevedibile dal punto di vista formale²⁹.

cioè ad una assunzione di rischi, da un lato, da parte della Comunità e, dall'altro, in piena autonomia, da parte degli Stati membri (per una osservazione di tale tipo cfr. BANCA D'ITALIA, *Il Meccanismo europeo di stabilità [MES – European Stability Mechanism, ESM] e la sua riforma: domande frequenti e risposte*, in https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html, in cui si rileva che la verifica della sostenibilità del debito da parte di uno Stato beneficiario di interventi del MES a cui è subordinata la concessione di prestiti è dovuta alla necessità di tutelare gli Stati che sono finanziatori delle risorse di quel meccanismo). Peraltro quanto l'autore citato ha prospettato si basa sostanzialmente su una tesi, desunta dalla sentenza del Tribunale UE di annullamento di una decisione della Commissione di cui si è già detto nell'introduzione e con cui – come vedremo dettagliatamente nel par. 10, cap. III – non è possibile essere d'accordo.

²⁸ Cfr. M. DI SIMONE, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., il quale considera che la situazione determinatasi sia tale non soltanto da un punto di vista meramente normativo, ma anche istituzionale perché gli strumenti di risposta alla crisi hanno creato nuovi organi che partecipano ai processi decisionali. Al riguardo egli rileva che il MES ha dato vita al Consiglio dei Governatori, formalmente e sostanzialmente titolare del potere di concedere assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà che ne fanno richiesta, e l'Unione ha dato vita all'Eurogruppo. Per quanto concerne quest'ultimo quell'autore fa riferimento ad A. QUADRIO CURZIO, *Eurogruppo, il nuovo regista del risveglio europeo*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 agosto 2015, il quale considera questo organo il principale referente politico e tecnico del MES. Su di esso cfr. pure R. BARATTA, *Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 493 ss.; E. CHITI, P.G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, cit., p. 707.

²⁹ Per una affermazione secondo cui tutto questo, senza avere determinato una riforma del sistema macroeconomico dell'Unione, ha dato luogo a “*a new method of action that can be qualified as 'semi intergovernmental cooperation'*”, cfr. K. LENAERTS, *EMU and the EU's constitutional framework*, in *European Law Review*, 2014, p. 756 ss.

6. *Gli artt. 122 e 125 TFUE, il Trattato istitutivo del MES ed il caso Pringle*

Il Trattato istitutivo del MES, che, come visto, è stato firmato il 2 febbraio 2012, è entrato in funzione, tra gli Stati membri che l'hanno ratificato, subordinatamente alla ratifica da parte loro del Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* (c.d. *Fiscal Compact*), l'8 ottobre dello stesso anno con una dotazione di 700 miliardi di euro, destinata ad effettuare prestiti ed a concedere crediti a Stati dell'area euro trovantisi in difficoltà finanziaria. Esso è stato investito anche della funzione che era stata attribuita all'EFSF. A fronte di preoccupazioni circa la compatibilità con il diritto dell'Unione di questa nuova iniziativa il Consiglio europeo, con Decisione 2011/199 del 25 marzo 2011³⁰, ha promosso una procedura di revisione semplificata ai sensi dell'art. 48 TUE, al fine di introdurre nell'art. 136 TFUE un par. 3, a termini del quale a) “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”³¹ e b) “la concessione di qualsia-

³⁰ Decisione del Consiglio Europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (2011/199/UE), in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 91, 6 aprile 2011, p. 1 ss.

³¹ Non si può non rilevare che nell'adottare questa decisione il Consiglio Europeo ha previsto la possibilità per gli Stati membri di istituire l'indicato meccanismo come un meccanismo da attivare ove indispensabile “per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme” e non anche la stabilità finanziaria dei suoi Stati membri, come invece previsto dagli artt. 3 e 12, par. 1, del Trattato MES. Si può ritenere dovuto anche a ciò il fatto che nella pronuncia *Pringle* la Corte di giustizia, al punto 136, abbia affermato che, “come emerge dal punto 5 del parere della BCE sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, l'attivazione di un'assistenza finanziaria ai sensi di un meccanismo di stabilità come 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”. Sui problemi suscitati negli Stati membri dall'intendimento dell'espressione “salvaguardia della stabilità finanziaria della zona euro”, una pronuncia della Corte Suprema estone ha considerato conforme alla propria Costituzione la ratifica del Trattato MES, nonostante preveda che in caso d'urgenza siano adottate misure con una maggioranza dell'85% degli Stati membri, perché una minaccia alla stabilità economica e finanziaria di quella zona costituisce minaccia anche alla stabilità eco-

si assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta ad una rigorosa condizionalità”.

Dato che il perfezionamento della modifica di detto art. 136 richiedeva l'approvazione da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, il signor *Pringle* ha avanzato un ricorso con cui ha chiesto alla *High Court* irlandese di accertare l'inammissibilità e l'illegittimità della Decisione 2011/199/UE e di stabilire che gli Stati membri non erano autorizzati ad istituire il MES prima dell'attuazione di tale decisione, come di fatto era accaduto³². L'*High Court*, sospendendo il giudizio, ha avanzato una richiesta di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendole di pronunciarsi sulla legittimità di detta decisione e rilevando che questa potrebbe considerarsi illegittima perché interpreterebbe estensivamente l'art. 125 TFUE e limiterebbe, di fatto, l'ambito di applicazione del par. 2 dell'art. 122 TFUE. Contemporaneamente le ha domandato di esprimersi sulla esistenza di un diritto degli Stati membri dell'area euro di concludere un accordo internazionale quale quello istitutivo del MES. La Corte, in ragione dell'importanza ec-

nomica dell'Estonia (sul punto cfr. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 248).

³² Su tale caso e sulla sentenza con riferimento ad esso adottata in seduta plenaria il 27 novembre 2012, Causa C-370/12, *Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland* e altri, EU:C:2012:756, cfr. 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, 80, p. 5 ss.; E. CHITI, *Il meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 148 ss.; R. CALVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita stabilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 2426 ss.; P. MENGOSI, *Il Trattato sul meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia sul caso "Pringle"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 129 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*, in *CoE Research Papers in Law*, n. 9, 2013; E. GAMBARO, F. MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 545 ss.; M. MESSINA, *La nuova "governance" economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 36 ss. 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. 724 ss.

cezionale delle domande che le sono state proposte, ai sensi dell'art. 16, comma 5, del suo Statuto, ha attribuito la causa alla sua seduta plenaria.

7. (segue): *il divario tra la posizione presa nel caso Pringle dall'Avvocato generale Kokott e la pronuncia della Corte di giustizia*

La Corte si è ritenuta competente a pronunciarsi sulla validità della Decisione 2011/199/UE, dato che l'art. 48, par. 6, TUE stabilisce che la procedura di revisione semplificata può riguardare le disposizioni della parte terza del TFUE e quindi la abilita anche a pronunciarsi sulla applicabilità dell'art. 122, par. 2, TFUE. Interpretando questo articolo la Corte ha, innanzitutto, ritenuto che la decisione in questione non incida sulla competenza esclusiva riconosciuta all'Unione nel settore della politica monetaria, dato che quell'articolo del Trattato "conferisce all'Unione la competenza a concedere un'assistenza finanziaria puntuale ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà" e non costituisce una base giuridica adeguata per l'istituzione, da parte degli Stati membri, di un meccanismo quale il MES che ha un carattere permanente, persegue l'obiettivo di assicurare la stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso ed è condizionato nel suo funzionamento al rispetto del diritto dell'Unione³³. In secondo luogo la Corte si è espressa sul rispetto della condizione posta dal terzo comma del par. 6 dell'art. 48 TUE, a termini del quale la revisione semplificata non può estendere le competenze attribuite all'Unione dai Trattati. Anche questa condizione, a suo avviso, è stata rispettata perché il par. 3 dell'art. 136 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"³⁴.

³³ Punto 65.

³⁴ Punto 73. Trascura quanto così affermato dalla Corte di giustizia M. DI SIMONE, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 24, asserendo che è sulla base di detto art. 136, par. 3, che gli Stati membri dell'euro zona hanno istituito il MES.

Il ricorrente nella causa principale aveva assunto una posizione che poi è stata ripresa dai giudici del rinvio, secondo cui a termini del secondo comma dell'art. 122 e dell'art. 125 TFUE gli interventi previsti dalle norme del MES comporterebbero un subentro di quel meccanismo agli impegni imposti agli Stati membri dal Tratto UE. Si è contrastata quella posizione riferendosi agli obiettivi ed al tenore di detti due articoli nonché al principio strutturale dell'Unione europea assumendo che il principio di solidarietà costituisca un principio costituzionale rispetto a cui delle deroghe devono essere interpretate restrittivamente⁵⁵.

Quanto all'art. 125 si è sostenuto che esso è volto ad impedire che uno Stato membro dell'area euro faccia affidamento in un abbattimento dei propri debiti da parte degli altri Stati membri di quell'area, nonché ad indurlo a mantenere una politica di bilancio moderata.

Quanto al secondo comma dell'art. 122 TFUE, non se ne è desunto che il diritto dell'Unione vieti, al di fuori dei casi da esso previsti e di quello di cui all'art. 143 TFUE (concernente la concessione di crediti a Stati membri la cui moneta non è l'euro), prestiti tra Stati membri, in quanto un prestito è cosa ben diversa dall'accollo e dall'adempimento di impegni altrui ed in quanto "nulla indica" che quel paragrafo dell'art. 122 e l'art. 143 TFUE "debbono essere letti come eccezioni rispetto ad un divieto generale sancito dall'art. 125 TFUE". Se ne è, di conseguenza, evinto che la modifica all'art. 136 TFUE promossa dal Consiglio sia stata superflua.

⁵⁵ Cfr. R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne – Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2012, p. 309, e F. ALEMAND, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 409 ss. Questi autori l'hanno sostenuto ispirandosi alla presa di posizione presentata il 26 ottobre 2012 nella causa *Pringle* dell'Avvocato generale *Juliane Kokott* (Causa C-370/12, *Thomas Pringle* contro *Government of Ireland* [governo irlandese], *Ireland* e *Attorney General*, ECLI:EU:C:2012:675) sostenendo che il divieto di *No Bail Out* costituisca una deroga al principio costituzionale di solidarietà e di conseguenza debba essere interpretato restrittivamente e al contempo l'art. 122, essendo espressione di tale principio, debba prevalere qualora entri in conflitto con il divieto stabilito dall'art. 125. Per una non identica, ma rilevante qualificazione del principio in questione come uno "tra i più importanti" principi generali dell'ordinamento dell'Unione cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, sesta edizione, Bari, 2020, p. 277.

Passando poi ad analizzare la conformità di detta lettura con i principi strutturali portanti dell'Unione europea, si è ritenuto che presenti caratteristiche conformi a tali principi quello della solidarietà tra gli Stati membri, disciplinato in diversi passaggi dei Trattati: nel preambolo del TUE secondo cui le parti contraenti desiderano con l'Unione "intensificare la solidarietà tra i loro popoli"; nell'art. 3, par. 3, terzo comma TUE secondo cui l'Unione promuove "la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri"; nell'art. 122, par. 1, TFUE contenuto nel capo dedicato alla politica economica e monetaria³⁶. Contrasterebbe con detto principio di solidarietà e con detti principi strutturali dell'Unione un'interpretazione estensiva dell'art. 125 TFUE che vietasse al MES ed ai suoi Stati membri di effettuare prestiti. Ciò perché questo articolo è solo fonte di divieti per l'Unione e per gli Stati membri della zona euro di prestare assistenza in forma di accolti di debiti ad alcuni di questi volti a fronteggiare deficit di bilancio ed indebitamenti eccessivi semplicemente perché questi costituiscono un pericolo per la stabilità monetaria e per la sopravvivenza dell'Unione Economica e Monetaria. E si è aggiunto che, se anche dal principio di solidarietà tra Stati membri non si potesse desumere un potere di effettuare prestiti come quello previsto dal MES, si dovrebbe anche escludere che in caso di necessità una tale assistenza sia concessa dall'Unione in favore di uno Stato membro che non sia parte dell'area euro (quando invece essa è espressamente prevista dall'art. 213 TFUE).

La Corte, nella sentenza che ha reso il 27 novembre 2012, ha sostanzialmente condiviso, ai punti 120 e 131, detta interpretazione letterale e sistematica degli articoli in questione. Essa, invece, non ha fatto alcun riferimento ai principi strutturali portanti dell'Unione europea, ed in particolare all'idea di solidarietà. Al punto 135, in cui ha rilevato che l'art. 125 TFUE garantisce che gli Stati membri, allorquando contraggano debiti, restino soggetti alla logica del mercato, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio, ha fatto, infatti, seguire un decisivo punto 139. Con esso si è limitata a rilevare che a) "la concessione di un'assistenza finanziaria ad un membro del MES, sotto forma di linea di credito, conformemente

³⁶ Punto 142.

all'articolo 14 del Trattato MES, o sotto forma di prestiti, conformemente agli articoli 15 e 16 dello stesso Trattato, non comporta affatto che il MES si farà carico del debito dello Stato membro beneficiario, b) al contrario siffatta assistenza conduce a creare per quest'ultimo – il quale resta, per quanto riguarda i debiti esistenti, responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori³⁷ – un nuovo debito nei confronti del MES³⁸, c) conformemente all'articolo 13, par. 6, del Trattato MES, qualsiasi assistenza finanziaria concessa sul fondamento degli articoli 14-16 di quest'ultimo deve essere rimborsata al MES dallo Stato membro beneficiario e d) conformemente all'articolo 20, par. 1, di detto trattato, l'importo da rimborsare è maggiorato con un margine adeguato³⁹. Ha sostanzialmente desun-

³⁷ Per una rilevazione secondo cui la legittimità della concessione di prestiti bilaterali previsti dagli accordi intergovernativi intervenuti tra lo Stato ellenico ed i partners europei era già stata alla base della conclusione di tali accordi ed era stata avallata dalla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 12 maggio 2010, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, COM(2010) 250 definitivo*, 10, laddove si legge che “i prestiti agli Stati membri dell'area dell'euro, a differenza dell'assunzione dei loro debiti, non contravvengono all'articolo 125 del TFUE” cfr. M. Di SIMONE, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 7.

³⁸ Per un'efficace espressione secondo cui il MES “non permette che lo Stato che riceve il sostegno scarichi all'esterno la gestione del proprio debito” cfr. A. RIZZO, *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed “European Social Union”*. A margine della sentenza del *Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 108. Al punto 145 della pronuncia *Pringle* la Corte, peraltro, rileva che l'art. 25, par. 2, del trattato MES, con riferimento alla copertura delle perdite, ha escluso che i membri parte a tale trattato garantiscano il debito del membro inadempiente dato che quest'ultimo resta obbligato a versare la propria parte di capitale non ancora versato.

³⁹ Secondo R. Miccù (*Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019) con detta pronuncia e con le conseguenti sentenze *Gauweiler* e *Weiss* (di cui in appresso) si è andati verso importanti trasformazioni della Costituzione Economica Europea. A suo avviso la Corte di giustizia, ritenendo che il MES, in relazione a casi di questo tipo, non contrasti con il divieto di salvataggio posto dall'art. 125 TFUE, ha profondamente modificato la Costituzione Economica dell'Unione a) trasformando la disposizione che vietava all'Unione – o ad uno Stato membro – di far fronte ai debiti di un altro Stato membro in una norma che consente l'assistenza pubblica e b) riducendo la sovranità degli Stati beneficiari come prezzo dell'assistenza finanziaria ricevuta. Ciò quell'Autore ha ritenuto di poter sostenere perché ha, evidentemente, trascurato, innanzitutto, che secondo la Corte di giustizia il par. 1 dell'art. 125 sta-

bilisce che 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; ed altrettanto stabilisce per quanto riguarda ciascuno Stato in relazione agli altri Stati membri e ad organi e ad enti ad essi riconducibili. Poi perché non ha considerato che tale disposizione non vieta interventi finanziari nei confronti di uno Stato membro del MES realizzanti sotto forma di linea di credito o sotto forma di prestiti. La realtà è che la Corte con le sue pronunce ha posto in essere non una lettura trasformativa del significato dell'art. 125, ma una sua corretta interpretazione. È per questa ragione che le è stato possibile considerare l'atteggiamento preso dagli Stati membri concludendo il Trattato MES come completamente compatibile con detto articolo. D'altro canto la Corte non è andata contro questa pura ricostruzione dell'articolo in questione richiamando che la fornitura di prestiti e la concessione di crediti previsti dal Trattato MES siano da questo subordinate alla loro indispensabilità per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e sottoposte ad una rigorosa condizionalità. Ha ripreso la prima condizione (già introdotta dall'art. 1 del Regolamento 407/2010 istitutivo del MESF) dall'art. 3 del Trattato istitutivo del MES. Ha ripreso la seconda dal par. 1 dell'art. 12 dello stesso Trattato MES, a termini del quale questo può fornire ad un proprio membro un sostegno alla stabilità sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, che possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite. L'inserzione nell'art. 136 TFUE del par. 3 e la subordinazione della concessione di qualsiasi assistenza finanziaria a dette due condizioni sono legate ad una scelta operata dagli Stati membri dell'area euro di partecipare ad una situazione di *Risk Sharing* con l'Unione. Quegli Stati, adottando il Trattato MES, hanno voluto la fornitura di prestiti e la concessione di crediti subordinata a quelle condizioni per avere una garanzia del raggiungimento dell'obiettivo da essi perseguito con proprio rilevante impegno economico. In sintonia con ciò il par. 3 dell'art. 136 (come implicitamente ammesso da E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *I Post di AISDUE*, II [2020] Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 6, 28 aprile 2020, in *aisdue.eu*, p. 59) intende non suffragare una particolare interpretazione degli artt. 123 e 125 TFUE effettuata dalla Corte di giustizia, ma precisare la legittimità di garanzie del tipo di quella a cui gli Stati che hanno istituito il MES hanno inteso siano subordinati gli interventi da esso previsti. Non si può, di conseguenza, sostenere, come, invece, fanno B. CELATI (*Misure anticrisi e prospettive di solidarietà economica per l'integrazione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 23 luglio 2021, p. 3) e E. CASTELLARIN (*L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., pp. 33 e 34) che sia stato sulla base di esso possibile istituire il MES. Quel paragrafo dell'art. 136 ha solo riconosciuto agli Stati membri la possibilità d'istituire futuri meccanismi di assistenza finanziaria permanente. D'altro canto non si può neppure condividere l'idea espressa da M. DI SIMONE, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 24 (ripresa da L. GIANNITI, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, in *IAI [Istituto Affari Internazionali]*, 11, 02, 18 febbraio 2011, 5) secondo cui esso avrebbe aperto "la strada ad una interpretazione restrittiva del ruolo delle Istituzioni in materia di assistenza finanzia-

to da questi rilievi⁴⁰, nei punti 115-122, che nel caso un problema di non applicazione dell'art. 125 TFUE e di applicazione dell'art. 122 TFUE non si pone affatto⁴¹.

ria". Ciò per la ragione che la competenza in materia di tali Istituzioni era già esclusa dagli artt. 123, 124 e 125 TFUE. Quella idea, peraltro, è legata, innanzitutto, ad una considerazione secondo cui si sarebbe pervenuti per gradi ad un superamento dell'art. 125 attraverso l'applicazione dell'art. 122, par. 2, per dare luogo al MESF ed alla conclusione del Trattato MES. Applicazione che, se è vero che, come sopra rilevato (cfr. i parr. 4 e 5 di questo stesso capitolo) è intervenuta per quanto riguarda il MESF, per quanto riguarda il MES non si è in alcun modo verificata.

Analogamente a quanto sostenuto da R. MICCÙ, F. CROCI (*Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 241 ss.) ritiene che una evoluzione della costituzione economica dell'Unione europea si sia determinata, in ragione della valorizzazione del requisito della condizionalità e dell'obiettivo della salvaguardia della stabilità dell'area euro, per effetto dell'istituzione di un meccanismo permanente di assistenza finanziaria tra gli Stati membri, passandosi da un sistema improntato alla prevenzione delle crisi ad un quadro normativo suscettibile di assicurare altresì una efficace gestione delle stesse. In tale contesto, a suo giudizio, anche la regola del *no bail-out* avrebbe acquistato una nuova configurazione, rappresentando non più una norma di chiusura, 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 condizione necessaria per garantire la stabilità dell'area euro nel suo complesso". A questo modo F. CROCI trascura che la condizionalità è stata prevista dagli Stati che hanno istituito il MES come destinata a subordinare l'assistenza finanziaria ad un *memorandum of understanding* collegante il ricevimento di questa da parte dello Stato beneficiario ad un suo impegno a rispettare condizioni rigorose implicanti misure incidenti sul proprio bilancio e sulla sua gestione interna atte a consentirgli di far fronte a quanto convenuto contribuendo così alla stabilità economica e finanziaria dell'area euro. Tenendo presente ciò non si può pensare che la regola *no bail-out* non rappresenti più una norma di chiusura, considerando che essa operi soltanto come limite all'ottenimento di forme di assistenza da parte del MES.

⁴⁰ A tali rilievi, peraltro, la Corte ha aggiunto che un sostegno alla stabilità può essere accordato soltanto ai membri del MES che si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari ed a condizione che a) sia indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'area euro nel suo complesso e b) sia subordinato "a condizioni rigorose" commisurate allo strumento di assistenza finanziario scelto.

⁴¹ Ciò non è stato ben inteso da S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law: a legal assessment*, cit., p. 122, nota 27, la quale, richiamando il caso *Pringle*, in un contesto in cui illustra le caratteristiche dello Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE), afferma che in quel caso la Corte avrebbe considerato possibile il trasferimento di risorse previsto dall'operare del Meccanismo Europeo di Stabilità per il fatto che quel trasferimento avviene sulla base dell'art. 122 TFUE e per quella ragione non rientra nei limiti derivanti dall'art. 125 TFUE. Per divergenti commenti a detta conclusione della Corte cfr., peraltro, da un lato, D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise; la Cour de justice, le MES et le*

La Corte di giustizia, peraltro, doveva esprimersi con riferimento all'argomento del ricorrente nel procedimento principale sottoposto al giudice del rinvio secondo cui l'istituzione del MES sarebbe stata altresì incompatibile con le disposizioni del Trattato TFUE relative alla politica economica e monetaria e, pertanto, con il principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE. Essa non ha accolto questo argomento perché, da un lato, l'istituzione di un meccanismo come il MES non pregiudica le disposizioni⁴² del TFUE relative a detta politica e, d'altro lato, il Trattato MES contiene numerose disposizioni secondo cui l'operare di quel meccanismo rispetterà il diritto dell'Unione⁴³. Ha, al punto 136 della propria pronuncia, considerato che, secondo quanto indicato dal Trattato MES, una assistenza finanziaria da esso prevista deve rispettare tre

mythe du déclin de la Communauté de droit (arrêt Pringle), in *Cahiers de droit européen*, n. 3, 2012, p. 733 ss. e, dall'altro, F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'Unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, cit., p. 725. Secondo il primo la sentenza *Pringle* mostra che "la communauté de droit supranationale est vivante et opérationnelle"; per il secondo la sua lettura evidenzia "forzature di ordine giuridico".

⁴² Pur condividendo con la Corte l'idea che gli Stati membri, istituendo il MES, non hanno violato il principio di leale cooperazione, F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., pp. 236-237, ha richiamato che, secondo una chiara giurisprudenza, quel principio si impone ad essi anche nel contesto dell'esercizio unilaterale delle loro competenze sul piano esterno obbligandoli ad astenersi dal mettere a rischio la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, che implicherebbero anche il rispetto di un obbligo di solidarietà tra Stati membri. Ha, però, affermato l'esistenza di quest'obbligo sulla scia di una pratica, che quello stesso autore, in un modo di cui si dirà dettagliatamente l'inaccogliabilità nel par. 10, cap. III, ha considerato "consacrata" da una pronuncia del Tribunale UE del 10 settembre 2019.

⁴³ Non può considerarsi che questo secondo dato costituisca segno di una connotazione del MES come manifestazione di una solidarietà comunitaria. Esso, infatti, è legato ad una chiara giurisprudenza della Corte di giustizia, di cui è esempio la pronuncia resa il 15 gennaio 2002 Elide Gottardo contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Causa C-55/00, EU:C:2002:16, punto 33), secondo cui "nel mettere in pratica gli impegni assunti in virtù di convenzioni internazionali, indipendentemente dal fatto che si tratti di una convenzione tra Stati membri ovvero tra uno Stato membro e uno o più Stati terzi, gli Stati membri devono rispettare gli obblighi loro incombenti in virtù del diritto comunitario". Nel caso del Mes l'obbligo che deve essere rispettato, anziché discendere da un obbligo generale di solidarietà, discende, direttamente, per lo Stato beneficiario di assistenza e, indirettamente, per gli altri membri del MES da un obbligo specifico di praticare una politica di bilancio virtuosa prevista dall'art. 125 TFUE.

condizioni: a) lo Stato membro beneficiario deve restare responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, b) la condizionalità a cui è subordinata l'assistenza concessa deve essere tanto rigorosa da spingere quello Stato all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa e c) tale assistenza deve essere indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso^{44 45}.

Nel corso della procedura il ricorrente nel procedimento principale aveva, inoltre, segnalato che l'art. 25, par. 2, del Trattato MES prevede che, se uno Stato membro del MES non procede al pagamento da esso dovuto, una richiesta di capitale incrementato è indirizzata a tutti gli altri membri. La Corte ha respinto tale argomento indicando che in forza di quella disposizione lo Stato membro inadempiente resta obbligato a corrispondere la propria parte di capi-

⁴⁴ Nonostante la Corte si sia pronunciata nel senso indicato *sub c)*, come è stato puntualmente osservato in una nota della Banca d'Italia riportata nella nota 49 in calce al par. 5 di questo stesso capitolo, gli Stati che hanno istituito il MES, costretti come sono stati a finanziarlo con propri straordinari fondi al di fuori del quadro comunitario, hanno legato la concessione di prestiti, e di misure analoghe, ad una preoccupazione di tipo egoistico di vedere evolvere l'economia degli Stati assistiti anche al fine di renderli capaci di restituire il ricevuto al MES e, quindi, a loro, in quanto membri di questo. Non si può, perciò, ritenere che abbiano inteso unicamente conformarsi ad un'idea quale quella indicata dalla Corte di giustizia conformandosi a quanto previsto dal par. 3 dell'art. 136 TFUE. Peraltro, se questa fosse stata la loro intenzione, essi non avrebbero proceduto al perfezionamento del Trattato MES e non avrebbero concorso all'entrata in funzione di questo il 27 aprile 2012, prima del completamento della procedura di modifica di quell'articolo, avvenuta il 1° maggio 2013. E, inoltre, non si può ritenere che abbiano avuto un tale intendimento perché, benché nel secondo considerando dello stesso Trattato MES abbiano menzionato il testo in elaborazione del par. 3 dell'art. 136 TFUE, hanno dato chiaro segno, in quel trattato, di collocarsi in un'ottica non identica a quella di tale articolo prevedendo la possibilità di interventi MES quando essi risultino indispensabili per salvaguardare la stabilità finanziaria non solo della zona euro nel suo complesso, ma anche dei "suoi Stati membri".

⁴⁵ Nella domanda di pronuncia pregiudiziale era stato richiesto alla Corte se gli Stati membri potessero concludere e ratificare il Trattato MES prima dell'entrata in vigore della modifica dell'art. 136 TFUE richiesta dal Consiglio Europeo con la decisione indicata al precedente par. 4. La Corte non ha ritenuto opportuno rispondere specificamente sul punto considerando la risposta ad esso già coperta dalla sua statuizione secondo la quale quel Trattato non attribuisce alcuna competenza nuova agli Stati membri. E, quindi, la liceità della sua conclusione da parte di questi non dipendeva dalla revisione dell'art. 136 TFUE e dalla introduzione in esso del par. 3.

tale versata al MES, evitando così che gli altri membri si rendano garanti del suo debito.

Conclusivamente la Corte, dopo avere ritenuto che il diritto degli Stati membri di concludere e ratificare il Trattato MES non è subordinato alla entrata in vigore della Decisione 2011/199 che modifica l'art. 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro⁴⁶, ha affermato che gli Stati membri dell'area euro avevano tale diritto.

8. (segue): *la peculiarità di questo atteggiamento della Corte di giustizia rispetto a quello assunto nella precedente pronuncia Ferriera Valsabbia*

Il modo in cui la Corte di giustizia ha affermato l'inapplicabilità della clausola di non salvataggio di cui all'art. 125 TFUE⁴⁷ si caratterizza perché la considera non operante quando il sostegno contemplato da questo non sia destinato a trovare applicazione a favore di

⁴⁶ Punto 185 sentenza *Pringle*. Di ciò non sembra tener conto E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., p. 33, secondo il quale la conclusione del trattato MES è lecita per il diritto dell'Unione in ragione della revisione semplificata dell'art. 136, par. 3, TFUE.

⁴⁷ Per una qualificazione degli artt. 123-125 TFUE (che stabiliscono detta clausola) come espressione di una "negative solidarity" cfr. A. McDONNELL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, cit., p. 77. Per una loro qualificazione addirittura come disposizioni che "vietano interventi solidaristici" cfr. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in www.eurojus.it, numero speciale, p. 83. Il riferimento che in questo caso la Corte di giustizia fa alla salvaguardia della stabilità finanziaria della zona euro come un obiettivo comune dell'Unione e dei suoi Stati membri non è molto diverso da quello che essa, nel quadro della solidarietà che comporta, fa all'interesse di tutti gli operatori del settore ad un ordinato inquadramento della produzione saccarifera e ad un suo riordinamento nella direzione di avvicinarla al consumo interno nella pronuncia resa il 22 gennaio 1986, *Eridania zuccherifici nazionali S.p.A. ed altri contro Cassa conguglio zucchero e i Ministeri italiani delle finanze e del tesoro* (Causa 250/84, EU:C:1986:22, punto 31). Su tale pronuncia cfr. W. VISCARDINI DONA, *Rassegna della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di prodotti agricoli*, in *Rivista di diritto agrario*, 1987, p. 266 ss.

Stati in difficoltà ma, come direttamente previsto dal Trattato MES, abbia la funzione di “salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso”.

A fronte di questa peculiarità della posizione assunta dalla Corte nel caso *Pringle* diviene naturale confrontare questo atteggiamento con quello che, come visto all'inizio⁴⁸, la Corte ha assunto in relazione ad una situazione di crisi nel settore siderurgico nella sentenza resa il 18 marzo 1980 nella causa SPA Ferriera Valsabbia e altri contro Commissione.

In questo precedente caso la Corte, interpretando il Trattato CECA, aveva dovuto tener conto dell'importante affermazione in questo contenuta secondo cui gli Stati membri ed i loro popoli, reagendo ai conflitti per il controllo delle risorse carbosiderurgiche che hanno portato alla Seconda guerra mondiale, hanno aderito a quel trattato per soddisfare il loro interesse comune ad accedere pacificamente ad esse. All'epoca di quella sentenza era chiaro a tutti, Stati membri compresi, che l'applicazione delle regole di quel trattato, ed in particolare del suo art. 61 (che prevedeva decisioni stabilenti prezzi minimi), anche se non vantaggiose in un caso concreto ad uno Stato o ad un altro, era funzionale a soddisfare quell'interesse comune e quindi espressione di un solidale impegno ad evitare i tragici eventi del passato. È per ciò che essa ha fatto riferimento ad un obbligo collettivo, indicato sopra al par. 1, delle imprese operanti nel settore di subire, da parte delle Istituzioni comunitarie, l'esercizio dei poteri di cui all'art. 61 CECA in nome del principio di solidarietà (l'ha fatto, vale la pena di ripeterlo, considerandolo non come un principio generale dell'Unione, ma come un principio consacrato dalle ragioni storiche e specifiche dell'istituzione della CECA e da una serie di disposizioni del suo trattato istitutivo, tra cui si inserisce detto art. 61 e considerandolo solo come la base ispiratrice specifica dell'insieme di dette disposizioni).

Anche in *Pringle* la Corte ha potuto in qualche modo parallelamente ispirarsi all'idea di solidarietà, anche se non l'ha fatto espresamente applicando l'art. 3, par. 4, TUE secondo cui l'Unione istituisce una Unione economica e monetaria la cui moneta è “l'euro”.

⁴⁸ Vedi *supra*, par. 1.

Non si è basata espressamente su quell'idea per due ragioni, tra loro correlate. Innanzitutto perché consapevole che le disposizioni di cui agli artt. da 123 a 125 TFUE sono improntate ad una idea di non solidarietà tra gli Stati membri e tra essi e le istituzioni dell'Unione, funzionale all'incentivazione di politiche di bilancio virtuose⁴⁹; e, poi, per evitare che un espresso richiamo in senso positivo di quell'idea potesse costituire un precedente capace di essere invocato a sostegno di rivendicazioni, nel dibattito tra Stati debitori e Stati creditori⁵⁰, di un più ampio principio di solidarietà tra Stati membri. È stato per questo che essa, come sopra rilevato, ha considerato, ai punti 136 e seguenti, che la funzione di assistenza finanziaria svolta dal MES volge a soddisfare un'esigenza di solidarietà di tipo particolare coincidente con un interesse collettivo alla preservazione della

⁴⁹ Per una sottolineatura del fatto che dette disposizioni sono ispirate al funzionamento di un obbligo di non solidarietà cfr. P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO, *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 146.

⁵⁰ Su tale dibattito cfr. K. DYSON, *States, Debt, and Power: 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford, 2014; F. LOSADA, *A Europe of Creditors and Debtors: Three Orders of Debt Relations in European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 2020, p. 787, citati da F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., nota 252, p. 226.

Questa affermazione di un'esigenza di preservazione della stabilità finanziaria dell'area euro come implicante un'idea di solidarietà comune agli Stati suoi membri e non come riconoscimento dell'operare nell'ordinamento dell'Unione di un principio di solidarietà tra i suoi Stati membri, va attribuita alla Corte di giustizia anziché ai redattori dell'art. 125 TFUE, come invece fa F. CROCI, secondo cui "l'art. 125 sarebbe stato volutamente redatto in termini non eccessivamente stringenti al fine di consentire un bilanciamento con obiettivi diversi dalle finalità perseguite dal *no-bail out clause*", tra i quali "quelli della solidarietà tra Stati membri espressamente previsti tra gli obiettivi dell'Unione di cui all'art. 3 TUE". Ciò perché, secondo la Corte di giustizia, a) il principio di cui all'art. 125 TFUE è immanente all'istituzione della Unione Economica e Monetaria, come risulta dal Trattato di Maastricht di gran lunga antecedente alla valorizzazione dell'idea di solidarietà contenuta nel par. 4 dell'art. 3 TUE (cfr. M.L. TUFANO, *Commento all'art. 125 TFUE*, cit., p. 1324 ss.) e b) l'art. 104 di tale trattato, che ha stabilito quel principio, era (come rilevato da R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione ai tempi della crisi*, cit., p. 88, secondo cui il Trattato di Maastricht – e quindi il suo art. 104 – si sarebbe opposto a forme di solidarietà del tipo di quella invece invocata alla luce del Trattato di Lisbona dall'Avv. Generale *Juliane Kokott*) esclusivamente ispirato ad una decisa fiducia che il mercato potesse, di per sé solo, indurre gli Stati membri ad una virtuosa politica di bilancio.

stabilità finanziaria dell'area euro che trascende gli interessi di ciascuno Stato membro beneficiario degli interventi previsti⁵¹.

9. *Le reazioni alla flessione della solidarietà che gli Stati dell'area euro usualmente esercitano nei confronti dei soggetti del proprio ordinamento attraverso la tutela, anche giudiziale, dei loro diritti*

Il fatto che, in ragione della preservazione dell'indicata stabilità, la Corte di giustizia abbia legittimato il MES a prestare assistenza a Stati della zona euro in difficoltà finanziaria ha lasciato sussistere problemi legati alla circostanza che essa ha considerato pure legittima la stretta condizionalità al cui rispetto il Trattato istitutivo di quel meccanismo subordina le sue prestazioni. I sacrifici che ne sono derivati e che sono stati caratterizzati da una rilevante flessione della solidarietà che quegli Stati usualmente esercitano nei confronti dei soggetti del proprio ordinamento attraverso la tutela anche giudiziale dei loro diritti hanno determinato pesanti reazioni. Ciò ha portato operatori economici ed associazioni sindacali ad avanzare ricorsi davanti ai giudici dell'Unione.

Tra i casi pervenuti ai giudici comunitari vale la pena di considerare particolarmente il caso *K Ledra Advertising*⁵², *Chrysostomides & Co.* e altri c. Consiglio dell'Unione europea⁵³ ed *Eleni Pavlikka Bourdouvalli* e altri contro Consiglio dell'Unione europea e altri⁵⁴ ed il caso su cui si sono espressi prima il Tribunale e poi la Corte di giustizia.

⁵¹ Una funzione dello stesso tipo, come sopra indicato nel par. 3, aveva attribuito alla assistenza finanziaria capace di essere svolta dal MES il Consiglio adottando il Regolamento 407/2010. È in ragione di tale sua funzione che, oggi, F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 221, è arrivato a ritenere che il suo svolgimento sia divenuto un obiettivo superiore che ha finito per assumere una "valenza costituzionale".

⁵² Ordinanza del Tribunale del 10 novembre 2014 *Ledra Advertising Ltd* contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, Causa T-289/13, EU:T:2014:981.

⁵³ Sentenza del Tribunale del 13 luglio 2018, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC* e altri contro Consiglio dell'Unione europea e altri, Causa T-680/13, EU:T:2018:486.

⁵⁴ Sentenza del Tribunale del 13 luglio 2018 *Eleni Pavlikka Bourdouvalli* e a. contro Consiglio dell'Unione europea e a., causa T-786/14 EU:T:2018:487.

10. *Le azioni giudiziarie davanti ai giudici comunitari esperite a) da lavoratori e pensionati greci che lamentavano sofferenze provocate loro da misure MES per omissioni della Commissione*

Il caso *Ledra Advertising* ha avuto inizio con un ricorso presentato al Tribunale dell'Unione contro la Commissione e la Banca Centrale Europea, legato ai compiti attribuiti dal Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità a queste due Istituzioni di contribuire, assieme al Fondo Monetario Internazionale, alla negoziazione ed alla firma a nome MES del Protocollo d'Intesa a cui quel Trattato subordina la prestazione di assistenza ad uno Stato membro da esso prevista e di monitorare il rispetto da parte di questo di quel protocollo.

Nel caso era stata raggiunta un'intesa tra Cipro e gli altri Stati membri la cui moneta è l'euro su un programma di adeguamento macroeconomico da concretizzare in un protocollo d'intesa da negoziare, da una parte, dalla Commissione congiuntamente alla BCE ed al FMI e, dall'altra, dalle autorità cipriote. A seguito di questa intesa, ai sensi di una legge varata, una settimana prima, dalla Repubblica di Cipro, il governatore della Banca Centrale di Cipro ha adottato due decreti per il risanamento della *Cyprus Popular Bank Public Co Ltd (Laiki)* e della *Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (BoC)* che, secondo la *Ledra Advertising* e i numerosi risparmiatori assieme ad essa ricorrenti, avevano profondamente inciso sui depositi di questi presso quelle banche provocando una riduzione sostanziale del loro valore. Con il ricorso era stato chiesto, in primo luogo, il risarcimento del danno derivante dall'inclusione di alcuni punti nel protocollo di cui sopra da parte della Commissione e dalla violazione dell'obbligo di monitoraggio da parte di questa su quel protocollo e, in secondo luogo, l'annullamento di quei punti.

Nel caso il Governatore della Banca Centrale cipriota con due decreti, adottati sulla base di una legge del 22 marzo 2013, e pubblicati il 29 marzo 2013, ha sottoposto la *Laiki* e la *BoC* ad una procedura di risanamento. Il 24 aprile 2013 il Consiglio dei Governatori del MES ha a) deciso di concedere un sostegno alla stabilità alla Repubblica di Cipro, b) approvato il progetto di protocollo d'intesa

sa negoziato dalla Commissione (in collaborazione con BCE e FMI) e c) incaricato la Commissione di firmare detto protocollo in nome del MES.

Nella procedura che si è aperta la Commissione e la BCE hanno richiesto che il ricorso fosse dichiarato irricevibile. Il Tribunale, con Ordinanza del 10 novembre 2014⁵⁵, ha dato riscontro positivo a tale richiesta in quanto: a) l'intervento della Commissione per firmare il protocollo d'intesa per conto del MES, inserendovi disposizioni che i ricorrenti ritenevano contrarie al diritto di proprietà riconosciuto dal diritto dell'Unione, è avvenuto il 26 aprile 2013 mentre il deprezzamento dei titoli delle ricorrenti è stato causato dai decreti adottati dalla Banca Centrale cipriota del 29 marzo 2013 e b) gli artt. 268 e 340, secondo e terzo comma TFUE stabiliscono che il Tribunale, in materia di responsabilità extracontrattuale, è competente unicamente a conoscere delle controversie relative al risarcimento di danni causati dalle Istituzioni dell'Unione o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

Si è ritenuto che questo atteggiamento, e quindi l'esclusione di un riconoscimento alla tutela giurisdizionale effettiva dei diritti dei ricorrenti, abbia costituito una *factio*, in quanto è stato basato sul fatto che la firma del protocollo da parte della Commissione fosse intervenuta solo il 26 aprile 2013, mentre i decreti del governatore della Banca Centrale cipriota, che avevano deprezzato il valore dei depositi dei ricorrenti, datavano 29 marzo 2013. Questa osservazione deve essere condivisa innanzitutto perché il Tribunale, come sopra evidenziato, ha esso stesso osservato che la Commissione (in collaborazione con BCE e FMI) ha, tra il 29 marzo ed il 26 aprile 2013, negoziato il testo che poi in quest'ultima data è stato approvato dal Consiglio dei Governatori della BCE. E, in secondo luogo, perché esso non ha tenuto conto dei collegamenti inevitabilmente esistenti tra l'attività che la Commissione (in collaborazione con la

⁵⁵ Ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 10 novembre 2014, *Ledra Advertising Ltd* contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, Causa T-289/13, EU:T:2014:981; *Andreas Eleftheriou* e altri contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, causa T-291/13, EU:T:2014:978; *Christos Theophilou* e *Eleni Theophilou* contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, causa T-293/13, EU:T:2014:979.

BCE) ha svolto in sede di negoziazione del protocollo d'intesa e la conclusione di questo da parte del MES.

È stato, perciò, opportuno che sull'atteggiamento troppo formalistico adottato nel senso indicato dall'ordinanza del Tribunale nel caso *Ledra Advertising* la Corte di giustizia sia ritornata con la pronuncia che ha posto in essere il 20 settembre 2016⁵⁶, in sede di appello rispetto a quell'ordinanza (come, peraltro, ha fatto con quella che ha reso il 16 dicembre 2020 nei casi Consiglio contro *K. Chryso-stomides & Co.* e altri e *Eleni Pavlikka Bourdouveli* ed altri, che saranno considerati nel prossimo paragrafo).

Nel pronunciarsi in appello contro l'ordinanza adottata dal Tribunale, la Corte è partita dal dato che la firma da parte della Commissione a nome del MES del Protocollo di accordo concluso con Cipro, impegnando solo il MES, non poteva costituire un atto imputabile all'Unione suscettibile di annullamento da parte sua. Ha, però, rilevato che a) i ricorrenti avevano agito in giudizio nel quadro di un'azione per responsabilità extracontrattuale basata su una pretesa violazione degli obblighi della Commissione, del dovere di promuovere l'interesse generale dell'Unione e di sorvegliare sull'applicazione del suo diritto in relazione alla firma a nome del MES del protocollo di accordo concluso con Cipro, b) quegli obblighi sussi-

⁵⁶ Sentenza della Corte del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising Ltd* e altri contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, Cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701. Su di essa cfr. S. VEZZANI, *Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra Advertising*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 154 ss.; A. HINAREJOS, *Bailouts, Borrowed Institutions, and Judicial Review: Ledra Advertising*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 25 settembre 2016; P. DERMINE, *The End of Impunity? The Legal Duties of "Borrowed" EU Institutions under the European Stability Mechanism Framework: ECJ 20 September 2016, Case C-8/15 to C-10/15, Ledra Advertising et al. v European Commission and European Central Bank*, in *European Constitutional Law Review*, 13, 2, p. 369 ss.; A. MIGLIO, *Borrowed Institutions and Fundamental rights in Times of Austerity*, in <http://www.euvisions.eu>, 24 ottobre 2016; C. VENANZONI, *Bail-in o bail-out: a proposito della controversa responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee per danni ai privati nell'ambito di un dispositivo di stabilità MES. Nota di commento a Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 20 settembre 2016, cause riunite C-8/15 e C-10/15*, in *Orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di responsabilità civile*, a cura di G. ALPA, G. CONTE, Torino, Giappichelli, 2018, p. 319 ss.

stevano anche quando la Commissione ha esercitato le attribuzioni conferitele dal MES perché queste non snaturavano la competenza di custode dei Trattati attribuitale dall'art. 17, par. 1, TUE e c) questa Istituzione si sarebbe dovuta astenere dal firmare un protocollo d'accordo della cui compatibilità con il diritto dell'Unione e con la Carta avrebbe dovuto dubitare.

In linea con tali rilievi la Corte ha annullato l'ordinanza del Tribunale perché aveva dichiarato irricevibili i ricorsi ad esso proposti in quanto questi concernevano azioni per responsabilità extracontrattuale che essa ha potuto considerare riferibili ad una violazione della funzione della Commissione di custode dei Trattati.

Questa presa di posizione è stata importante perché, come si è ben rilevato⁵⁷, ha concretato una giurisdizionalizzazione del sistema dei rapporti istituzionali tra l'Unione ed il MES, cioè un riconoscimento da parte della Corte di una sua competenza a conoscere di ricorsi giurisdizionali contro comportamenti della Commissione e della BCE posti in essere nell'ambito del funzionamento del MES. Nel caso, però, la Corte ha escluso la possibilità di ritenere sussistente la responsabilità non contrattuale dell'Unione per il fatto che non sussisteva la prima tra le condizioni richieste al riguardo dalla sua giurisprudenza⁵⁸. Mentre i ricorrenti nella causa principale sostenevano che se ne dovesse riconoscere la sussistenza assumendo che la firma del protocollo di accordo in questione ledeva il loro diritto di

⁵⁷ P. DE LUCA, *Les récents développements de la jurisprudence de la Cour sur le rapport entre le MES et l'architecture institutionnelle de l'Union*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 284 ss.

⁵⁸ Cfr. P. DE LUCA, *Les récents développements de la jurisprudence de la Cour sur le rapport entre le MES et l'architecture institutionnelle de l'Union*, cit., p. 282 ss. e l'ampia dottrina dedicata a questa sentenza citata da quell'autore, nonché A. POULOU, *The Liability of the EU in the ESM framework*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 127 e, da ultimo, le Conclusioni dell'Avvocato generale Giovanni Pitruzzella presentate il 28 maggio 2020 nelle Cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, Consiglio contro *K. Chrysostomides & Co.* e altri, EU:C:2020:390 (sulle quali cfr. M. MARKAKIS, A. KARATZIA, *Op-Ed: "The Eurogroup and Effective Judicial Protection in the EU: Chrysostomides"*, in <https://eulawlive.com/>, 15 giugno 2020 e F. BATTAGLIA, *Alcune riflessioni sulla natura giuridica dell'eurogruppo alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle recenti conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella nel caso Consiglio c. K. Chrysostomides e altri*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, p. 726 ss.)

proprietà, la Corte l'ha escluso rilevando che quel diritto non costituisce una prerogativa assoluta e che il suo esercizio può costituire l'oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi d'interesse generale perseguiti dall'Unione⁵⁹, che comprendono, oltre al darsi di una violazione sufficientemente caratterizzata di una regola di diritto avente per obiettivo di conferire diritti ai singoli, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento dell'istituzione ed il danno lamentato.

11. (segue): *b) da risparmiatori greci e ciprioti in ragione di sofferenze patite a seguito di dichiarazioni dell'Eurogruppo*

Largamente analoghi ai fatti che entravano in linea di conto nel caso *Ledra Advertising* sono quelli che sono stati considerati in relazione a sofferenze patite da numerosi risparmiatori greci e ciprioti a seguito di dichiarazioni dell'Eurogruppo. Questi casi sono insorti a seguito di due ricorsi presentati al Tribunale dal Dr. *K. Chrysostomides & Co. LLC* (T-680/13) e da *Eleni Pavlikka Bourdouvali* (T-786/14) contro il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione, la BCE e l'Eurogruppo. In entrambi i casi i ricorrenti lamentavano, tra l'altro, che dichiarazioni di quest'ultimo organo avevano comportato una riduzione sostanziale del valore dei depositi, delle azioni e dei titoli di credito in loro possesso e chiedevano, in ragione di ciò, un risarcimento dei danni subiti. Agli effetti dell'ammissibilità dei ricorsi contro l'Eurogruppo i convenuti in giudizio l'avevano esclusa invocando la presunta natura intergovernativa informale delle riunioni di quell'ente, le cui dichiarazioni, prive di effetti giuridici, sarebbero state imputabili a ciascuno Stato membro in esso rappresentato e non avrebbero potuto, pertanto, far sorgere la responsabilità dell'Unione. In senso contrario i ricorrenti avevano sostenuto che l'attività dell'Eurogruppo la può far sorgere perché è un organo

⁵⁹ Per un rilievo secondo il quale la Corte ha perduto l'occasione di precisare i criteri in base ai quali diritti di singoli possono essere sacrificati per soddisfare l'esigenza di assicurare la stabilità del sistema finanziario dell'Unione cfr. R. FOUART, *La Cour de justice et la mise en balance des intérêts dans le contexte de la crise financière*, in *European Papers*, 2017, p. 747.

previsto dal diritto primario – l'art. 137 TFUE ed il Protocollo n. 14 allegato allo stesso – le cui funzioni vengono esercitate nell'ambito dell'Unione monetaria ed esiste uno stretto legame tra l'ECOFIN e l'Eurogruppo. A questo riguardo essi hanno fatto riferimento ad una sentenza della Corte di giustizia del 1992 che ha interessato la Banca Europea per gli Investimenti⁶⁰ con riferimento ad un presunto comportamento illecito compiuto da quella Banca nell'ambito di una gara d'appalto di lavori pubblici nel Mali.

Nella pronuncia del 1992 la Corte aveva stabilito che la BEI doveva essere ritenuta un organismo comunitario perché istituita dai Trattati ed aveva il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi della Comunità ed i suoi atti e le sue omissioni dovevano ritenersi ad essa imputabili. Ne aveva desunto che il termine Istituzione usato dall'attuale art. 340, secondo comma, TFUE “ricomprende anche, tenuto conto del sistema di responsabilità extracontrattuale sancito dal Trattato, gli organismi comunitari come la Banca”. Aveva, con ciò, compiuto una lettura estensiva di quel termine tenendo esplicitamente conto delle finalità sottostanti alle norme sull'azione risarcitoria contro atti dell'Unione intese come volgenti a stabilire maggior tutela dei diritti dei terzi eventualmente lesi, anche solo indirettamente, nel “quadro istituzionale” definito dai Trattati⁶¹.

Tenuto conto di quella pronuncia il Tribunale ha ritenuto i ricorsi ammissibili⁶². Qualsiasi soluzione diversa, a suo avviso, sarebbe stata in contrasto con il principio dell'Unione di diritto.

⁶⁰ Sentenza della Corte del 25 maggio 1993, *Société générale d'entreprises électro-mécaniques e Roland Etroy* contro Banca europea per gli investimenti, Causa C-370/89, EU:C:1993:202.

⁶¹ Cfr. al riguardo le Conclusioni dell'Avvocato generale Giovanni Pitruzzella, presentate il 28 maggio 2020 nel caso Consiglio dell'Unione Europea e altri contro Dr. K. *Chrysostomides & Co.* e altri, Cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, cit.; A. Rizzo, *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed “European Social Union”*. A margine della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 maggio 2020, cit., p. 119.

⁶² Per un chiaro rilievo della distinzione che la soluzione così accolta dal Tribunale presenta rispetto a quella accolta dalla Corte di giustizia nella sentenza resa il 20 settembre 2016 nel caso *Konstantinos Mallis* e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea Cause riunite da C-505/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, secondo cui l'Eurogruppo in quanto sprovvisto di personalità giuridica non può essere considerato un organo od un organismo dell'Unione ai sensi dell'art. 263, par. 1, TFUE e, questo, quando ha inteso “garantire l'applicabilità

Nonostante il Tribunale abbia, poi, respinto il ricorso nel merito, statuendo, tra l'altro, che l'Eurogruppo non aveva preteso da Cipro l'adozione delle misure lesive, il Consiglio ha deciso di associarsi ai privati ed alle società che hanno impugnato la sentenza chiedendone l'annullamento relativamente alla parte in cui la stessa ha respinto l'eccezione d'inammissibilità. Ha sostenuto che il Tribunale avrebbe, al riguardo, commesso un errore di diritto qualificando l'Eurogruppo come un ente istituito formalmente dai Trattati⁶³.

La Corte di giustizia, dopo avere riunito le due cause, ha annullato le sentenze del Tribunale nella parte in cui respingevano le eccezioni d'irricevibilità sollevate dal Consiglio laddove queste riguardavano i ricorsi contro l'Eurogruppo⁶⁴. Lo ha fatto ritenendo che questo a) costituisce un organo intergovernativo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri la cui moneta è l'euro, b) non può essere equiparato ad una formazione del Consiglio e si caratterizza per la sua natura informale e c) non dispone di alcuna competenza propria, né del potere di sanzionare il mancato rispetto degli accordi politici conclusi in seno ad esso. Quello che importa

di detto articolo senza esigere il possesso personalità giuridica, ha espressamente citato gli organi e gli organismi interessati". E ciò perché la tesi sostenuta nel caso *Mallis* riguardava esclusivamente un ricorso di annullamento e la Corte ha sempre ribadito la differenza tra i ricorsi per annullamento e quelli per responsabilità extracontrattuale e, alla luce di ciò, ha applicato nell'ambito di questi ultimi un approccio interpretativo tendenzialmente più flessibile cfr. F. BATTAGLIA, *Alcune riflessioni sulla natura giuridica dell'eurogruppo alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle recenti conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella nel caso Consiglio c. K. Chrysostomides e altri*, cit., p. 729.

⁶³ Impugnazione proposta il 21 settembre 2018 dal Consiglio dell'Unione europea avverso le sentenze del Tribunale del 13 luglio 2018, Dr. *K. Chrysostomides & Co. LLC* ed altri contro Consiglio dell'Unione europea ed altri causa T-680/13 e *Boudelavi* ed altri c. Consiglio. Sulla natura dell'Eurogruppo e sulla prassi evolutiva che l'ha riguardato cfr. R. BARATTA, *Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo*, cit., p. 493 ss.; F. MUNARI, *La Corte di giustizia e i nuovi soggetti istituiti nel quadro dell'Unione economica e monetaria*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 667; M. MESSINA, *L'Eurogruppo: un forum di discussione informale con i "poteri" di un'istituzione (organo o organismo dell'Unione europea?)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2019, p. 415 ss.

⁶⁴ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 dicembre 2020, Consiglio dell'Unione Europea e altri contro Dr. *K. Chrysostomides & Co.* e altri, Cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, EU:C:2020:1028.

rilevare è che il Tribunale era arrivato alla conclusione opposta sulla base di un argomento particolarmente importante per la tutela dei risparmiatori e di soggetti privati comunque riguardati da attività di enti attivi nel quadro dell'Unione: l'argomento secondo cui una soluzione diversa da quella da esso accolta sarebbe stata in contrasto con il principio dell'Unione di diritto in quanto quei soggetti privati altrimenti sarebbero stati privati del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea⁶⁵. La Corte di giustizia ha categoricamente riaffermato quel principio rilevando che la soluzione da essa accolta non priva affatto i singoli di un tale diritto perché gli accordi politici conclusi in seno all'Eurogruppo si concretizzano e vengono attuati mediante atti e comportamenti di Istituzioni dell'Unione contro i quali essi possono presentare un ricorso per responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Con questo non ha contraddetto la giurisdizionalizzazione già garantita dalla sentenza *Ledra Advertising* a soggetti che possono essere toccati da misure poste in essere per la salvaguardia della stabilità dell'area euro. Ha solo implicitamente ritenuto che quanto affermato in detta sentenza costituisce il minimo di solidarietà che l'Unione, per essere una vera Unione di diritto, deve loro riconoscere⁶⁶.

⁶⁵ Cfr., a sostegno di questa posizione, A. KORNEZOV, *Social rights, the Charter, and the ECHR: Caveats, Austerity, and Other Disasters*, in *A European Social Union after the Crisis*, a cura di F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2017, p. 415. Per un riferimento a quel principio per una singolare applicazione coordinata da parte del Tribunale UE del combinato disposto degli artt. 163 e 172 TFUE (in casi riguardanti ricorsi contro note di addebito della Commissione relative ad operazioni triangolari realizzate attraverso contratti di appalto europei, caratterizzati da finanziamenti dell'Unione per opere pubbliche da realizzarsi a favore di Stati membri, con lavori da effettuarsi da parte d'impresе di questi Stati) cfr. l'intervento effettuato da P. MANZINI, *Appalti europei e accesso alla giustizia europea* in occasione del convegno in onore del Professor Gianguido Sacchi Morsiani, tenutosi a Bologna il 14 maggio 2021 e richiamato nella relazione conclusiva di quel convegno da PA. MENGOZZI dal titolo "*La tutela delle posizioni giuridiche soggettive e le regole europee*", in <http://www.spisa.unibo.it/lezioni-magistrali/lezione-magistrale-del-prof.-paolo-mengoizzi-bologna-14.05.2021>.

⁶⁶ Per una applicazione di detta idea, secondo cui l'Unione, per essere una vera unione di diritto, deve riconoscere ai singoli il diritto ad agire giurisdizionalmente in relazione anche a comportamenti posti in essere per far fronte alla pandemia Covid-19 da enti agenti nell'ambito comunitario senza averne competenza

12. *L'adozione da parte della Banca Centrale Europea del Programma OMT*

Le precisazioni compiute dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Ferreira Valsabbia* e *Pringle* sono legate ad un avvertimento secondo cui il processo d'integrazione europea ha dato luogo a delle norme che, oltre a sancire diritti ed obblighi tra gli Stati membri, tra questi e le Istituzioni e tra i singoli, devono essere interpretate ed applicate tenendo conto di esigenze essenziali per la gestione di interessi collettivi di tutti questi.

Con l'istituzione dell'Unione Economica e Monetaria e con l'adozione di una moneta unica e l'attribuzione al SEBC della responsabilità principale della sua gestione, che ne sono seguiti, gli Organi della Banca Centrale Europea non hanno potuto non avvertire, anch'essi, che l'integrazione europea ha dato luogo, per gli Stati membri e per i loro popoli, ad una comunità di destini. Per dare seguito a ciò il Consiglio dei Governatori della BCE ha chiarito le ragioni per cui le misure adottate sino al 2012 erano risultate insufficienti per superare il blocco della funzione, che le banche avrebbero dovuto svolgere, di canali di trasmissione degli impulsi della politica monetaria trasferendo i benefici dei tassi ad esse praticati alle imprese e ai consumatori, favorendo così l'occupazione e la stabilità dei prezzi. Ha individuato dette ragioni, oltre che negli atteggiamenti tendenzialmente speculativi delle banche sopra indicate, in fattori esogeni quali crisi politiche o economiche internazionali o modificazioni significative dei prezzi del petrolio ed in due fattori endogeni, che avevano ostacolato l'eliminazione degli alti tassi di interesse dei titoli di debito pubblico degli Stati più deboli dell'Unione. Ha, di conseguenza, con una decisione adottata a seguito di una riunione del 5-6 settembre 2012, indicato le caratteristiche fondamentali di un programma non convenzionale di operazioni sul mercato se-

(come ammesso sia occorso da parte della Presidente *Ursula van der Leyen* nella sua Dichiarazione sullo stato dell'Unione del settembre 2020) cfr. la relazione di F. CASOLARI sintetizzata da PA. MENGOZZI, *La tutela delle posizioni giuridiche soggettive e le regole europee*, *Lezione magistrale della Scuola di Specializzazione*, in *Studi sull'Amministrazione Pubblica-SPISA dell'Università di Bologna*, p. 7.

condario sui titoli di debito pubblico di Stati in difficoltà finanziaria dell'area euro denominate *Outright Monetary Transactions* (OMT), che si riprometteva di adottare. Lo stesso 6 settembre il Presidente della BCE, Mario Draghi, ha annunciato, nel corso di una conferenza stampa seguita alla riunione del Consiglio dei governatori, i principali aspetti di quel programma, poi ripresi in un comunicato stampa dello stesso giorno.

In detto comunicato stampa, il Presidente Draghi ha precisato che il programma OMT:

a) era destinato a preservare il buon funzionamento dell'attività creditizia delle banche nazionali che istituisce un meccanismo di trasmissione della politica monetaria;

b) legava il compimento di dette operazioni monetarie su titoli I) al funzionamento in atto o futuro a favore di uno Stato dell'area euro di misure FESF/MES e II) ad una condizionalità stretta ed effettiva rispetto ad un programma completo di aggiustamento macroeconomico dello Stato trovantesi in difficoltà o di un programma di precauzione degli stessi FESF/MES⁶⁷;

c) era destinato ad interessare l'acquisto sul mercato secondario, senza limiti quantitativi, di titoli di una durata compresa tra uno e tre anni;

d) avrebbe comportato l'accettazione, per le operazioni monetarie da esso implicate, dello stesso trattamento riservato ai creditori privati.

Con tutto quanto sopra indicato il Consiglio dei Governatori della Banca Centrale Europea ed il Presidente Mario Draghi hanno dato chiaro segno di tenere presente non solo la prima frase del primo comma dell'art. 127 TFUE, secondo cui l'obiettivo principale del SEBC "è il mantenimento della stabilità dei prezzi", ma anche la sua seconda frase. Con essa quell'articolo ha puntualizzato che, fatto salvo detto obiettivo, "il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione de-

⁶⁷ Cfr. BCE *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 settembre 2012, <https://www.ecb.europa.eu/>, su di esso cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., pp. 47-48.

gli obiettivi dell'Unione definiti nell'art. 3 del trattato sull'Unione europea"⁶⁸.

È in ragione di ciò che la Corte di giustizia, dato che la Banca Centrale Europea è provvista dell'indicata più ampia legittimazione, si è potuta limitare a controllare il rispetto da parte sua di alcune garanzie procedurali tra le quali l'obbligo di esaminare, in modo accurato ed imparziale, tutti gli elementi pertinenti della situazione sulla quale si è espressa e di motivare la propria decisione in modo sufficiente⁶⁹.

È anche con il sostegno della puntualizzazione di cui immediatamente sopra che si può ritenere il Presidente Mario Draghi abbia precisato di voler dare esecuzione al programma *Outright Monetary Transactions* (OMT) "*whatever it takes*"⁷⁰.

L'affermazione così fatta dal Presidente Mario Draghi è stata tanto netta e rigida che non si può ritenere espressione di un'interpretazione soltanto del ruolo che alla BCE spetta ai sensi dell'art. 127 nel quadro del Titolo VIII del TFUE. Deve considerarsi anche

⁶⁸ S. CAFARO, *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, cit., pp. 53-54.

⁶⁹ È in ragione della non considerazione di quanto puntualizzato nella seconda frase del primo comma dell'art. 127 TFUE come idoneo a dare una legittimazione democratica alla BCE ad adottare le misure entranti in linea di conto nel caso *Weiss* che come si indicherà nella successiva nota 105, si considera in quelle misure siano state adottate *ultra vires*. Per un'opposta lettura del mandato della Banca Centrale Europea nel senso che il primo comma dell'art. 127, considerato nel suo insieme, conferisce ad essa una larga discrezionalità nel compiere le scelte su come perseguire la stabilità dei prezzi cfr. A. LANG, *Ultra vires review of the ECB's policy of quantitative easing: An analysis of the German Constitutional Court's preliminary reference order in the PSPP case*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 937; V. BORGER, *Central bank independence, discretion, and judicial review*, in J. MENDES (ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, Oxford, 2019, p. 118; M. GOLDMANN, *Adjudicating economics? Central bank independence and the appropriate standard of judicial review*, in *German Law Journal*, 2014, p. 265; C. ZILIOLI, *Standard of review of central bank decisions: An introduction*, in *Building bridges: central banking law in an interconnected world ECB Legal Conference 2019*, p. 23, at p. 25; V. BORGER, *Outright monetary transactions and the stability mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 139; A. STEINBACH, *All's well that ends well? Crisis policy after the German Constitutional Court's ruling in Gauweiler*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2017, p. 145.

⁷⁰ Cfr. S. CAFARO, *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, cit., p. 45.

segno di un chiaro intendimento di quello che l'art. 13, par. 1, TUE le ha attribuito ricomprendendola tra le Istituzioni dell'UE ed impegnandola ad agire solidalmente con tutte le altre per il benessere dei popoli di questa⁷¹. Con la conseguenza di costituire un inequivoco avvertimento di considerare la BCE strumento per la salvaguardia della zona euro e così, indirettamente, strumento di solidarietà nei confronti di Stati membri di quell'area in difficoltà e dei soggetti in essa operanti⁷².

13. *Il contenzioso davanti alla Corte costituzionale tedesca ed alla Corte di giustizia seguito all'adozione del Programma OMT*

In Germania dei singoli cittadini hanno presentato un ricorso davanti alla Corte costituzionale vertente sulla decisione relativa al programma OMT. Accanto a questo ricorso il partito *Die Linke* ha promosso davanti alla stessa Corte un procedimento per conflitto di attribuzioni tra organi costituzionali.

⁷¹ Per una chiara condivisione con l'intendimento in tal senso di quella disposizione cfr. l'affermazione fatta dal Capo Economista della BCE I. BUFACCHI (*Bce pronta a tutto per rilanciare l'economia*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 giugno 2020, p. 7) secondo cui "la pandemia è comune e la BCE è la risposta comune" e richiamata da F. MOLITERNI, *Crisi pandemica economico-sanitaria, il fenomeno del "mondo piccolo" e il paradigma "common safety, common benefit" come modello giuridico e strumento euristico: considerazioni introduttive*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 514, nota 20.

⁷² Per un'ispirazione di questo atteggiamento all'idea di *Jean Monnet*, legata al principio di sussidiarietà, secondo cui l'azione dell'Unione è necessaria per ciò che le Nazioni non possono fare da sole; e per essere efficace dev'essere chiaro ai cittadini che essa si svolge particolarmente nei campi in cui può rispondere ai loro bisogni più evidenti. E da questa ispirazione che in un suo scritto (*La méthode Monnet: sa pertinence pour l'Europe hier et aujourd'hui*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 349) il presidente Draghi ha dedotto che occorre "accorder rigoureusement à chaque niveau de gouvernement les pouvoirs dont il a besoin pour mener à bien ses missions. Quand des missions sont confiées à l'Union, il convient [...] de veiller à ce que celle-ci dispose des instruments et des compétences lui permettant d'être efficace. Ainsi, la subsidiarité, mise en oeuvre de naguère adéquate, doit être vue comme une méthode d'habilitation, et non d'affaiblissement, de l'Union".

A sostegno dei propri ricorsi nei procedimenti principali i ricorrenti hanno fatto valere che la decisione relativa all'OMT avrebbe costituito un atto *ultra vires* in quanto non rientrerebbe nel mandato della BCE e violerebbe l'art. 123 TFUE; ed hanno aggiunto che essa, in quanto adottata senza autorizzazione del Parlamento federale, avrebbe violato il principio di democrazia sancito nella legge fondamentale a cui corrispondono diritti fondamentali dei cittadini tedeschi da cui quel Parlamento è eletto e pregiudicherebbe, in tal modo, il diritto di voto e l'identità costituzionale del loro Paese⁷⁵.

A seguito di tali ricorsi, per la prima volta nella sua storia, la Corte costituzionale tedesca ha avanzato alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale con cui le ha chiesto di pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione della decisione della BCE, ma lo ha fatto attenuando rilevantemente l'importanza della sua richiesta. Si è riservata un proprio controllo di quanto da essa sarebbe potuto risultare: ha indicato di ritenere necessarie strette limitazioni alla legittimità della decisione della BCE precisando che la fissazione di tali limitazioni le avrebbe potuto evitare, ritornando a pronunciarsi dopo la Corte di giustizia, di considerare la sua pronuncia *ultra vires* o contraria all'identità costituzionale tedesca. Ed ha specificato che non avrebbe ritenuto darsi un tale contrasto solo ove la Corte di giustizia avesse affermato che le misure BCE non dovessero implicare a) una riduzione del debito dello Stato loro beneficiario, b) l'acquisto di titoli di uno Stato membro in quantità illimitata e c) la fissazione dei prezzi di tali titoli sul mercato.

⁷⁵ Per un rilievo da darsi a tale principio cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein contro Landeshauptmann von Wien*, Causa C-208/09, EU:C:2010:806, con riferimento alla quale L.S. Rossi, *MAS M.B e la torre di Babele: alla fine le Corti si comprendono... pur parlando lingue diverse*, in *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. Efficacia ed Effettività*, a cura di V. PICCONE, P. POLLICINO, Editoriale Scientifica, 2018, p. 301 ss., ID., *La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, p. 646, nota 36, ha osservato che la Corte ha attribuito rilievo ad esso attraverso un controllo piuttosto rigoroso in quanto costituisce un valore che è esterno all'ordinamento giuridico dell'Unione e che deve "essere confrontato con i principi del primato e dell'autonomia di tale ordinamento".

Tutto questo strideva in modo evidente con i punti 33-37 della sentenza *Achmea* del 6 marzo 2018⁷⁴, secondo cui a) “spetta agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all’art. 4, par. 3, 1° comma, TUE, garantire, nei rispettivi territori, l’applicazione e il rispetto del diritto dell’Unione e adottare, a tal fine, ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle Istituzioni dell’Unione” e b) “la chiave di volta del sistema giurisdizionale è costituita dal procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall’art. 267 TFUE, il quale, instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri, mira ad assicurare l’unità d’interpretazione del diritto dell’Unione, permettendo così di garantire la coerenza, la piena efficacia e l’autonomia di tale diritto, nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell’ordinamento istituito dai Trattati”⁷⁵. In ragione di ciò nella procedura apertasi davanti alla Corte di giustizia i Paesi Bassi, l’Italia e la Spagna hanno sostenuto l’irricevibilità della domanda pregiudiziale pervenuta alla Corte. La Corte, aiutata da

⁷⁴ Corte di giustizia, Sentenza del 6 marzo 2018, Causa C-284/16, Repubblica Slovacca contro *Achmea BV*, EU:C:2018:158.

⁷⁵ Su tale sentenza cfr. R. ADAM, *Il controlimite dell’ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2020, p. 9; F. BILTGEN, *The Concept of Autonomy of EU Law: From Opinion 2/13 (Accession to the ECHR) to Achmea and Opinion 1/17 (CETA)*, in *Building Bridges: Central Banking Law in an Interconnected World*, ECB Legal Conference 2019, dicembre 2019, reperibile on-line, p. 86 ss.; D. SIMON, *Accords internationaux. Accord UE/CETA: Compatibilité avec le droit primaire*, in *Europe. Actualité du Droit de L’Union Européenne*, 2019, n. 6, p. 13 ss.; P. IANNUCELLI, *La Corte di giustizia e l’autonomia del sistema giurisdizionale dell’Unione europea: quousque tandem?*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2018, p. 302; PI. MENGOSZI, *Il parere 1/17 della Corte di giustizia UE sul Trattato CETA e il principio di autonomia del diritto UE*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020, p. 323 ss.; M.R. CALAMITA, *Sulla incompatibilità della “clausola ISDS” degli “intra-EU” BITs con il diritto dell’Unione europea: il caso Achmea*, in *DPCE on line*, 2018, p. 467 ss.; F. MUNARI, C. CELLERINO, *EU law is alive and healthy: the Achmea case and a happy good-bye to intra-EU bilateral investment treaties*, in *I quaderni SIDIBlog*, 2017-2018, p. 408 ss.; S. HINDELANG, *Conceptualisation and application of the principle of autonomy of EU law: the CJEU’s judgment in Achmea put in perspective*, in *European Law Review*, n. 3, 2019, p. 383 ss.; S. POLI, R. CISOTTA, *The German Federal Constitutional Court’s Exercise of Ultra Vires Review and the Possibility to Open an Infringement Action for the Commission*, in *German Law Journal*, 2020, p. 1078.

ampie considerazioni svolte al riguardo dal suo Avvocato generale *Pedro Cruz Villalón*⁷⁶, non ha seguito quei due Paesi.

Passando al merito, ha potuto dichiarare legittima l'azione che la BCE aveva prospettato considerandola funzionale ad evitare perturbazioni del meccanismo di trasmissione della politica monetaria (anche se essa avrebbe potuto produrre effetti indiretti sulla politica economica), proporzionata agli obiettivi perseguiti e compatibile con il divieto di cui all'art. 123 TFUE⁷⁷. Conseguenza ne è stata che la Corte ha potuto far nascere un affidamento della Banca Centrale Europea che è risultato prezioso in quanto le ha permesso di adottare successivamente il Programma *Quantitative Easing* che, attraverso alcune sue applicazioni, come vedremo, ha acquistato un rilievo molto importante anche per affrontare le più immediate conseguenze economiche della crisi Covid-19.

Tale affidamento, peraltro, è stato, sia pure provvisoriamente, consolidato dal fatto che la Corte costituzionale tedesca ha inteso neutralizzare le forti critiche suscitate dalla minaccia avanzata di subordinare il seguito da dare alla pronuncia della Corte di giustizia a condizioni da essa determinate, tra cui rientrava quella che il programma prospettato concernesse quantità limitate di interventi: ha dichiarato di accettarla in quanto questa aveva fatto sue le stret-

⁷⁶ Su di esse cfr. PI. MENGOZZI, *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 40 ss.

⁷⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 giugno 2015, *Peter Gauweiler e a. contro Deutscher Bundestag*, Causa C-62/14, EU:C:2015:400. Su di essa cfr. PI. MENGOZZI, *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, cit., p. 39 ss.; A. HINAREJOS, *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 563 ss.; A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 1° luglio 2015; V. BORGER, *Outright Monetary Transactions and the Stability Mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 139 ss.; P. CRAIG, M. MARKAKIS, *Gauweiler and the Legality of O.M.T.*, in *European Law Review*, 2016, p. 4 ss.; S. GRUND, *Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, in <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/legal-compliant-and-suitable-the-ecbs-pandemic-emergency-purchase-programme-pepp/>, 25 marzo 2020.

te condizioni indicate nella richiesta di pronuncia pregiudiziale (e lo ha fatto mentre, invece, la Corte ha dichiarato la legittimità di una previsione di interventi illimitati della Banca Centrale Europea ove necessari per raggiungere gli obiettivi perseguiti dal programma in questione)⁷⁸.

14. *Il Regolamento 472/2013 e la sorveglianza a cui sottopone gli Stati membri che richiedano assistenza e l'approvazione dei memorandum che questi concludono con il MES*

Successivamente all'annuncio del Programma OMT ed al seguito positivo da esso avuto sui mercati è insorto nell'Unione un interesse collettivo, a cui la BCE, pur restando in un atteggiamento di attesa, non poteva non prestare attenzione. Si è prestata attenzione a) a limitare sofferenze del tipo di quelle determinate dal programma di aggiustamento economico e strutturale che la Grecia ha dovuto accettare in connessione con l'assistenza finanziaria prestata dal MESF e dal MES e b) agli effetti dell'adozione che, al riguardo, è intervenuta del Regolamento UE del Parlamento e del Consiglio 472/2013 del 21 maggio 2013 sulla sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto concerne la loro stabilità finanziaria.

Il Regolamento 472/2013 ha previsto che

a) la Commissione abbia la facoltà di sottoporre a sorveglianza rafforzata gli Stati che si trovino o rischino di trovarsi in grave difficoltà finanziaria con potenziali ripercussioni negative sulla zona euro,

b) una tale sorveglianza intervenga automaticamente nei confronti di quegli Stati che ricevono assistenza dal MES,

⁷⁸ L'affidamento (almeno apparente) sulla legittimità della posizione presa dalla Banca Centrale Europea, così determinatosi, ha fatto sì che questa non ha avuto bisogno di procedere ad un'attuazione concreta del programma adottato il 5-6 settembre 2012, in quanto il suo semplice annuncio e la pronuncia al riguardo della Corte di giustizia hanno avuto l'effetto sui mercati di determinare la possibilità per gli stati emittenti fondi pubblici di farlo ad interessi più contenuti.

c) uno Stato membro, che intenda richiedere assistenza dal MES o da altre Istituzioni, informi immediatamente il Presidente dell'Eurogruppo, il Commissario per gli Affari Economici e Monetari ed il Presidente della BCE ed elabori un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico di concerto con la Commissione e, se del caso, con il Fondo Monetario Internazionale e

d) tale programma tenga conto dei meccanismi di formazione salariale nel rispetto del ruolo delle parti sociali ed assicuri mezzi sufficienti a politiche fondamentali come l'istruzione e l'assistenza sanitaria e sia sottoposto al Consiglio che lo approva su proposta della Commissione.

Con questo ulteriore regolamento si è realizzata una incidenza dell'Unione sul funzionamento del sistema MES ben più importante di quella che si era determinata con il Regolamento 407/2010 con riferimento al MESF. Non a caso la Corte di giustizia, prestando attenzione a detta incidenza, ha visto in essa "un rafforzamento della *governance* economica dell'UE"⁷⁹. In effetti si è data a questa una impronta nuova, stante che il Trattato MES, all'origine⁸⁰, si limitava a prevedere che le Istituzioni dell'Unione a) prestassero assistenza alla negoziazione di un protocollo d'intesa tra il Meccanismo Europeo di Stabilità e lo Stato beneficiario stabilente le condizioni per il

⁷⁹ Sentenza *Pringle*, punto 58. Sulle vicende relative all'introduzione dell'art. 136, par. 3 TFUE in collegamento con l'istituzione del MES, sulla stessa istituzione del MES e i suoi legami con l'UEM cfr. L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'Euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018, p. 69 ss.; F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016; R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in M.E. BARTOLONI, A. CALIGURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona Euro*, Napoli, 2013, pp. 13 e 14; P. CRAIG, *Pringle and Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 263 ss.; 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.; M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1777 ss.

⁸⁰ Per un'affermazione secondo cui a causa degli sviluppi concretati dall'entrata in vigore del Regolamento 472/2013 il metodo di gestione dell'area euro è diventato un metodo semi-intergovernativo cfr. J.P. KEPPELNE, *Institutional Report, in The Economic and Monetary Union, XXVI FIDE Congress, Copenhagen (2014)*, p. 192 ss.

darsi degli interventi di tale Meccanismo e b) esercitassero una funzione di monitoraggio sul rispetto di tali condizioni.

15. *L'iniziativa della Commissione volta a superare il Regolamento 472/2013 e l'impasse in relazione ad essa determinatosi*

Sul piano giuridico la previsione secondo cui il progetto di un programma di aggiustamento macroeconomico deve essere approvato dal Consiglio su proposta della Commissione costituisce uno sviluppo giuridicamente rilevante, innanzitutto, per il fatto che l'atto contenente detta approvazione è suscettibile di controllo giurisdizionale davanti alla Corte di giustizia. E, poi, perché, ai sensi del par. 1 dell'art. 52 della Carta europea dei diritti fondamentali, limitazioni all'esercizio di diritti e libertà da questa riconosciuti importate dalla approvazione di detto programma da parte del Consiglio sono legittime solo se necessarie⁸¹. Nonostante ciò il Regolamento 472/2013 è stato ritenuto non sufficiente. Con Comunicazione al Parlamento ed al Consiglio del 20 marzo 2013, adottata nel corso della procedura che ha portato alla sua adozione ed alla sua integrazione, la Commissione, anche su sollecitazione della Germania, ha proposto la creazione di uno strumento di convergenza e di competitività nella zona euro volgente a rafforzare la disciplina di bilancio, a ridurre le diseguaglianze strutturali presenti nei sistemi economici nazionali ed a prevenire e contrastare gli *shock* asimmetrici, in una

⁸¹ Sull'importanza, ai sensi del par. 1 dell'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (secondo cui le disposizioni di questa si applicano agli Stati membri con riferimento all'attuazione da parte loro del diritto dell'Unione), del fatto che una legislazione di uno Stato membro dia attuazione al diritto dell'Unione europea per sostenere la sua incompatibilità con detta Carta in ragione del seguito dato ad un protocollo da quello Stato concluso con il MES, cfr. le Ordinanze adottate il 7 marzo 2013, causa C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte* e altri c. *BPN – Banco Português de Negócios SA*, ed il 26 giugno 2014, causa C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins/Fidelidade Mundial – Companhia de Seguros, SA*. Con dette ordinanze la Corte di giustizia, in un procedimento pregiudiziale, ha ritenuto di non poter dichiarare l'incompatibilità di una norma interna con la Carta dei diritti fondamentali solo perché il giudice del rinvio non aveva fornito elementi concreti atti a farle ritenere che detta legge intendesse attuare il diritto dell'Unione.

logica di bilanciamento tra equilibrio finanziario e sviluppo, coordinamento e coesione, convergenza e competitività⁸², da realizzarsi nel quadro del funzionamento dell'Unione⁸³.

Questo ulteriore strumento avrebbe dovuto operare attraverso degli accordi contrattuali ed un meccanismo di sostegno finanziario, entrambi funzionali a perseguire l'obiettivo d'incentivare ciascuno Stato membro della zona euro a realizzare riforme strutturali per il rafforzamento della sua competitività e della sua crescita ritenuto necessario anche per evitare effetti deleteri per gli altri Stati membri di tale zona e, in definitiva, per l'intera Unione.

Quanto al meccanismo di assistenza finanziaria, la Commissione ha proposto la partecipazione di tutti gli Stati membri alla creazione di un fondo basato su contributi stabiliti in base al prodotto nazionale lordo.

Il Consiglio europeo, nella riunione del 20 dicembre 2013, dando il suo avallo politico all'idea avanzata dalla Commissione, ha ipotizzato che:

a) gli accordi contrattuali concertati configurino un impegno "endogeno" che costituisce un partenariato tra gli Stati membri della zona euro;

b) il funzionamento del sistema sia incorporato nel semestre europeo, aperto agli Stati membri che non appartengono alla zona euro e pienamente compatibile con il mercato unico e

c) per quanto riguarda possibili meccanismi di solidarietà, si debba lavorare per vagliare le opzioni concernenti la natura precisa (ad esempio prestiti, sovvenzioni, garanzie), la forma istituzionale e l'entità del sostegno, assicurando nel contempo che tali meccanismi non comportino obblighi per gli Stati membri non partecipanti al sistema, non diventino strumenti di perequazione delle entrate, non

⁸² Su queste finalità di tale strumento cfr. M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, p. 318 e la bibliografia ivi citata.

⁸³ COM(2013)165 fin. del 20 marzo 2013, *Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività*, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0165:FIN:IT:PDF>. Per una qualificazione della solidarietà perseguita da detta comunicazione come solidarietà riequilibratoria cfr. G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., 110.

abbiano un'incidenza sul quadro finanziario pluriennale e rispettino la sovranità di bilancio degli Stati membri⁸⁴.

Le Conclusioni del Consiglio europeo non riprendono l'elemento contenuto nella comunicazione della Commissione del marzo 2013, secondo cui il varo del sistema in questione avrebbe dovuto presupporre l'istituzione di un fondo alimentato dagli Stati membri della zona euro in proporzione al loro prodotto interno lordo⁸⁵. Esse si sono limitate a precisare, in modo non del tutto chiaro, che un eventuale accordo di sostegno finanziario associato agli accordi contrattuali concertati dovrà avere carattere giuridicamente vincolante. Il Consiglio europeo, peraltro, ha invitato il suo Presidente a riferirgli gli sviluppi al riguardo raggiunti nella riunione dell'ottobre 2014 nella prospettiva di arrivare ad un accordo complessivo. Le Conclusioni della riunione del Consiglio europeo non fanno stato del conseguimento, in tale riunione, di una conclusione del genere; si sono limitate a prevedere che nel perseguimento dell'agenda strategica dell'Unione per far fronte a tempi di crisi sarà data priorità a misure relative all'occupazione, alla crescita ed alla competitività ed a quelle miranti a difendere e proteggere i cittadini.

Sul punto sono successivamente intervenuti il Parlamento europeo ed il Comitato economico e sociale. Il primo, con Risoluzione del 25 febbraio 2014 sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, ha ribadito la posizione già espressa in precedenti risoluzioni, secondo cui una più salda cooperazione economica dovrebbe andare di pari passo con un meccanismo finanziario

⁸⁴ M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, cit., p. 328 ss.

⁸⁵ Con riferimento all'azione svolta al riguardo dal Consiglio Europeo ed al suo differenziarsi dalla indicata Comunicazione della Commissione non si manca di rilevare che si stia realizzando un nuovo equilibrio tra Istituzioni sovranazionali ed intergovernative rispetto al classico metodo comunitario. Sebbene esso rappresenti tradizionalmente il più limpido esempio di Istituzione intergovernativa, il ruolo da esso effettivamente esercitato negli ultimi anni è stato quello di promuovere l'interesse generale dell'Unione, "duplicando ad un livello politico le funzioni tipiche della Commissione". Sul punto cfr. S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, 213 ss.; M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 12-13; M. DI SIMONE, *L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 15.

di incentivi, precisando che qualunque strumento, quale ad esempio un meccanismo di solidarietà, debba formare parte integrante del bilancio dell'Unione europea ma non debba rientrare nella dotazione concordata per il quadro finanziario pluriennale⁸⁶.

Il Comitato economico e sociale europeo, con il Parere del 9 luglio 2014, dopo aver rilevato anch'esso che la convergenza dei sistemi economici, inclusi i regimi fiscali, deve essere accompagnata da uno strumento di solidarietà, ha precisato che nel medio periodo a) tale strumento dovrà trasformarsi in un vero e proprio meccanismo di compensazione economica per riequilibrare ed integrare l'economia dei Paesi della zona euro, b) nel tempo potrebbe entrare a far parte del bilancio comune di tale zona e c) che anche i fondi strutturali e di coesione potrebbero essere utilizzati in questa prospettiva⁸⁷.

Sia la risoluzione del Parlamento europeo che il parere del Comitato economico e sociale vanno in una direzione diversa rispetto all'idea originariamente avanzata dalla Germania secondo cui si sarebbe dovuto realizzare un patto per la competitività prevedente un meccanismo di solidarietà da istituirsi sulla base di un accordo internazionale. Le riunioni del Consiglio europeo in cui questi diversi orientamenti si sono fatti sentire non sono riuscite a produrre una scelta in un senso o nell'altro, anche se la discussione che ne è seguita è sembrata indicare una preferenza per il ricorso ad una soluzione legislativa piuttosto che ad una soluzione basata sul diritto internazionale.

Paesi come l'Austria, la Finlandia, la Svezia ed i membri del Benelux hanno teso, peraltro, a rifiutare in radice l'idea dell'istituzione

⁸⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 febbraio 2014 sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: analisi annuale della crescita 2014 (2013/2157(INI)) (2013/2157(INI)), punto 8. Su ulteriori ipotesi avanzate per porre in essere strumenti di solidarietà nell'area euro imperniati sulla collocazione unificata di titoli del debito pubblico dell'area euro, sulla costituzione di un bilancio proprio della medesima area e sui problemi che la realizzazione di tali idee comporta sia sotto il profilo della loro compatibilità con l'art. 125 TFUE che sotto quello della necessità di realizzarle sulla base di un'applicazione dell'art. 136 TFUE o della clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 88 ss.

⁸⁷ Parere ECO/357 del Comitato economico e sociale europeo del 9 luglio 2014 sul tema "Completare l'Unione economica e monetaria – Le proposte del Comitato economico e sociale europeo per la prossima legislatura europea (parere d'iniziativa)".

di un meccanismo di solidarietà a favore degli Stati euro in difficoltà: hanno affermato di non voler pagare il conto per le riforme degli altri Paesi euro dato che sono questi che hanno il più grande interesse a divenire competitivi⁸⁸.

Nell'*impasse* che, per le ragioni indicate, ha incontrato la realizzazione dello strumento proposto dalla Commissione con la comunicazione del 20 marzo 2013, è rimasta la possibilità di un funzionamento del MES condizionato dalla sottoposizione agli obblighi di sorveglianza e di approvazione che il sopra illustrato Regolamento 472/2013 ha imposto, da un lato, alla Commissione ed alla BCE e, dall'altro, al Consiglio.

16. *L'avvertimento da parte della BCE della sua funzione di promuovere il benessere dei popoli dell'Unione e l'adozione della Decisione 2015/774*

All'*impasse* determinata dalle indicate differenze di posizione della Commissione, del Parlamento, del Comitato economico e sociale e degli Stati membri si aggiungevano dubbi degli investitori sulla reversibilità dell'euro che avevano provocato un aumento ri-

⁸⁸ Cfr. S. STIERLE, *Is EU's Competitiveness Pact Doomed?*, TNI, 21 February 2014, in <https://www.tni.org/en/article/eus-competitiveness-pact-doomed>. Si riallaccia a questa tematica e, in particolare, alla preferenza risultante dalle riunioni del Consiglio, il rapporto "Completing Europe's Economic and Monetary Union", presentato il 22 giugno 2015 da Jean-Claude Juncker in cooperazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz. Per una posizione più radicale, anche se sempre espressa in tale direzione, cfr. M. POIARES MADURO, *La crise de l'euro et l'avenir institutionnel de l'Union européenne – capacité budgétaire et réforme politique dans l'Union monétaire européenne*, in *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015)*, *Liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, 2015, p. 418 ss., secondo cui la realizzazione di un adeguato meccanismo di solidarietà finanziaria della zona euro avrebbe presupposto necessariamente una triplicazione dell'entità del bilancio dell'Unione o della zona euro ed un riferimento delle risorse entranti a far parte di tale bilancio, non da trasferimenti finanziari tra gli Stati membri, ma da una tassazione guidata dall'obiettivo di una equa ripartizione dei vantaggi determinati dall'integrazione tra tutti i cittadini europei e tra tutti gli operatori economici; per una riserva sulla praticabilità di un siffatto bilancio dell'Unione lo stesso Autore cita P. CRAIG, *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford-Portland, 2014, p. 33.

levante dei tassi di interesse che i Paesi più deboli della zona euro dovevano corrispondere per collocare sul mercato i propri titoli di debito pubblico. Questo insieme di dati ha fatto avvertire ai membri del Consiglio direttivo della BCE, ancor più sentitamente di quanto avvenuto quando hanno annunciato l'intenzione di adottare il Programma OMT, che il Trattato di Lisbona ha, *ex novo*, attribuito alla Banca Centrale Europea il ruolo di Istituzione dell'UE investita, al pari delle altre Istituzioni, del compito di promuovere, e quindi anche di preservare, i "valori" ed il "benessere" dei popoli dell'Unione. Ha fatto loro sentire l'esigenza di operare più attivamente senza essere condizionati dalla preoccupazione che a questo modo si sarebbe potuta attribuire alla BCE di svolgere nell'Unione una funzione di supplenza nei confronti delle altre Istituzioni politiche⁸⁹ e di andare oltre le misure che sino ad allora aveva adottato fornendo liquidità alle banche dell'area euro⁹⁰ e che le banche nazionali avevano, invece, spesso utilizzato acquistando sul mercato secondario titoli di debito di Stati di quell'area più in difficoltà traendo profitto da-

⁸⁹ Per una sottolineatura della conseguenza di un'assunzione da parte della BCE di una tale funzione cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 383; F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, www.eurojus.it, numero speciale, p. 22; S. CAFARO, *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, cit., p. 57 nonché F. BASSAN, *Il primato del diritto tedesco*, in <http://www.dirittobancario.it/editoriali>, 7 maggio 2020 il quale, peraltro, esprime preoccupazione per i rischi da ciò comportati. Per un rilievo, peraltro, secondo cui sin dalla crisi del debito sovrano del 2008 la BCE era stata spinta a svolgere un ruolo di centrale importanza per il sostegno dell'economia dell'eurozona cfr. G. LUCHENA, *La BCE varia il programma di Quantitative Easing: la forza del "dittatore benevolo" e il sonno del drago*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 2015, p. 222 ss.; F. DONATI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, fasc. n. 3, 2020, p. 179; B. CELATI, *Misure anticrisi e prospettive di solidarietà economica per l'integrazione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 23 luglio 2021, p. 2.

⁹⁰ Tra dette misure sono rientrate quelle adottate dalla BCE con piano di finanziamento a lungo termine (*Long Term Refinancing Operations/LTRO*) e le operazioni di finanziamento di emergenza (*Emergency Liquidity Assistance/ELA*) consistenti nella fornitura di assistenza finanziaria, sotto la sorveglianza del Consiglio dei governatori della BCE, a banche nazionali della zona euro da parte delle rispettive banche centrali nazionali.

gli interessi anormalmente alti da essi corrisposti⁹¹. Con Decisione 2015/774 del 4 marzo 2015⁹² i membri del Consiglio direttivo della BCE hanno, di conseguenza, nel quadro del Programma *Quantitative Easing*, avviato un acquisto di obbligazioni garantite (il CBPP3) ed un programma di acquisto di titoli garantiti da attività (ABSPP) intesi a migliorare ulteriormente la trasmissione della politica monetaria, facilitare l'erogazione del credito all'economia dell'area euro, rendere più accessibili le condizioni di finanziamento di famiglie ed imprese e contribuire a ricondurre i tassi di inflazione a livelli prossimi al 2%, in coerenza con l'obiettivo principale della BCE di mantenere la stabilità dei prezzi.

17. (segue): *l'inaccettabilità della pretesa della Corte costituzionale tedesca di considerare ultra vires detta Decisione e la statuizione in senso contrario della Corte di giustizia*

Gruppi di privati cittadini, largamente ricomprendenti quelli che avevano avanzato alla Corte costituzionale tedesca il ricorso *Gauweiler*, hanno, però, proposto davanti a questa stessa Corte vari ricorsi per esami di costituzionalità a contenuto sostanzialmente corrispondente a quelli presentati in detto caso e basati sugli stessi motivi. Ancora una volta la Corte costituzionale tedesca ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali di tenore analogo a quelle già sottoposte nel caso *Gauweiler*. Intendendo, evidentemente, insistere sull'idea che in questo caso la Corte di giustizia avesse accettato la sua posizione, ha enfaticamente affermato che in questo nuovo caso essa avrebbe dovuto considerarsi vincolata dai propri precedenti. In linea con questa premessa ha dichiarato che, ove così non fosse, non si sareb-

⁹¹ Acquisti, questi, sul mercato secondario effettuati, a termini del *Securities Markets Programme* (SMP), avviato alla metà del 2010. Su tali misure cfr. A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis*, in *Constitutional Perspective*, Oxford, 2014, cap. III, par. 3 (1).

⁹² Decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea, del 4 marzo 2015, su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (BCE/2015/10), in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 121, 14 maggio 2015, p. 20.

be ritenuta obbligata a seguirla, dato che essa, Corte costituzionale tedesca, aveva la responsabilità ultima di pronunciarsi sulla validità della Decisione 2015/774 della BCE alla luce delle condizioni e dei limiti fissati dalla propria Costituzione e che, comunque, spettava ad essa la competenza a verificare che nell'adottarla quest'ultima non avesse agito *ultra vires*.

In ragione di queste pretese della Corte costituzionale tedesca il Governo italiano è intervenuto per sostenere l'irricevibilità della richiesta pregiudiziale. I giudici del Lussemburgo, con la sentenza *Weiss* dell'11 dicembre 2018, non hanno accolto questo rilievo⁹³. Passando al merito hanno affermato che la BCE non aveva commesso un errore manifesto nell'applicazione delle norme e dei principi del diritto dell'Unione che disciplinano il suo operato e si è quindi rifiutata di dichiararlo illegittimo⁹⁴. I ricorrenti, allora, si sono rivolti nuovamente alla Corte di *Karlsruhe* per chiederle di dichiarare che quella sentenza non poteva trovare attuazione in Germania. I giudici di *Karlsruhe*, con sentenza del 5 maggio 2020⁹⁵, si sono pronunciati

⁹³ Corte di giustizia, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, Causa promossa da *Heinrich Weiss* e altri, EU:C:2018:1000. Su di essa cfr. M. VAN DER SLUIS, *Similar, Therefore Different: Judicial Review of Another Unconventional Monetary Policy in Weiss (C-493/17)*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2019, p. 263 ss.; A. MOONJ, *The Weiss judgment: The Court's further clarification of the ECB's legal framework: Case C-493/17 Weiss and others*, EU:C:2018:1000, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2019, p. 449 ss.; M. DAWSON, A. BOBIĆ, *Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1004 ss.; R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, cit., p. 33 ss.; R. CISOTTA, *Profili istituzionali della BCE e la fine (prossima?) del Quantitative Easing*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2018.

⁹⁴ Punto 78 e seguenti.

⁹⁵ *BVerfG*, 5 maggio 2020 2BvR 859/15. Su di esso cfr. J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco. Sulla sentenza della Seconda Sezione della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP della Banca centrale europea*, in *I Post di AISDUE*, II (2020) Focus "La sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020", n. 1, 7 maggio 2020, p. 1 ss.; D.U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, cit.; H. SAUER, *Substantive EU law review beyond the veil of democracy: the German Federal Constitutional Court ultimately acts as Supreme Court of the EU*, in *EU LAW Live*, 9 may 2020; M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in <https://verfassungsblog.de/>, 6 maggio 2020; G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE*

a loro favore. Hanno considerato il Programma in questione illegittimo perché posto in essere dalla BCE con un atto contrario all'art. 123 TFUE e posto in essere da questa con un atto *ultra vires*.

Da un lato, i giudici della Corte costituzionale tedesca, hanno ritenuto quel programma contrario a detto articolo perché non aveva limitato l'assistenza allo Stato che la richiedeva, secondo il criterio del *Capital Key*, in rapporto alla sua partecipazione al capitale della BCE. L'hanno fatto, in linea con il sopra indicato pretestuoso richiamo del principio secondo cui la Corte di giustizia è vincolata dai propri precedenti, invocando che questa, nella sentenza *Gauweiler*, aveva considerato giustificate le misure in essa considerate in quanto la BCE le aveva adottate indicando che non superavano detto pa-

e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco, in Diritto dell'Unione Europea – Osservatorio europeo, 2020; L. BINI SMAGHI, *The Judgment of the German Constitutional Court is incomprehensible*, LUISS School of European Political Economy, in *Policy Brief*, 25, 2020; A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCE Online*, 13 maggio 2020; S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDI Blog*, 8 maggio 2020; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, *ivi*, 14 maggio 2020; G. ROSSOLILLO, *Il monito della Corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, *ivi*, 19 maggio 2020; M. WILKINSON, *Fight, flight or fudge? First reflections on the PSPP judgement of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020; P. MANZINI, *Dalla Corte tedesca un bicchiere di veleno per la UE*, nel blog *LaVoce.info*, 8 maggio 2020; B. CARAVITA DI TORITTO, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 13 maggio 2020; A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to "break the toy" or a new starting point for the Eurozone?*, *ivi*, n. 16, 24 maggio 2020; L.F. PACE, *Il BVerG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il revedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, *ibidem*, 27 maggio 2020; M. SIRAGUSA, C. RIZZA, *L'"insostenibile leggerezza" del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Rivista.eurojus*, n. 2, 2020, p. 208 ss.; M. LAMANDINI, D. RAMOS MUNOZ, *Monetary policy judicial review by "hysteron proteron"? In praise of a judicial methodology grounded on facts and on a sober and neutral appraisal of (ex ante) macro-economic assessments*, in *EU Law Live*, 20 may 2020; F. DONATI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, *cit.*, p. 172; F. BASCONE, *Karlsruhe contro Francoforte*, in <https://www.affarinternazionali.it/>, 7 agosto 2020; E. GAMBARO, P. MISSANELLI, *Alcune riflessioni sulla recente sentenza della Corte Costituzionale tedesca*, in <https://www.diritto24.ilsole24ore.com/>, 20 maggio 2020.

rametro; ma, facendolo, ha letto erroneamente quella sentenza indicando che con essa la Corte aveva ritenuto il rispetto di questo non sufficiente, come in realtà ha fatto, ma necessario⁹⁶.

D'altro lato, sempre i giudici tedeschi, hanno dichiarato direttamente *ultra vires*, oltre alla Decisione 2015/774 della BCE, anche la sentenza dell'11 dicembre 2018 adottata dalla Corte di giustizia (senza limitarsi a minacciare, come nella richiesta di pronuncia pregiudiziale relativa al caso *Gauweiler*, di considerare tale una sentenza che questa Corte potesse adottare senza tener conto di condizioni indicate nella loro richiesta di pronuncia pregiudiziale) sostenendo che né l'una né l'altra avevano adeguatamente valutato i loro effetti economici e fiscali e l'eccessiva limitazione del potere del Parlamento tedesco in materia di politica economica e di bilancio da esse comportate.

Con riferimento specifico alla pronuncia della Corte di giustizia, quei giudici hanno ritenuto che essa possa pronunciarsi sulla propria competenza ma lo possa fare solo nella misura in cui il suo giudizio al riguardo sia collegato a principi metodologici tradizionalmente riconosciuti, ricomprendenti i metodi d'interpretazione giuridica includenti il principio di proporzionalità. Per superare il sospetto di voler imporre un riferimento a quel principio come principio dell'ordinamento tedesco, hanno sostenuto che una sua considerazione come facente parte della tradizione trovi conferma nell'art. 5, parr. 1 e 4, TUE e nei punti 66 e seguenti della sentenza della Corte di giustizia nella causa *Gauweiler*⁹⁷: hanno sostenuto che secondo

⁹⁶ Sul punto cfr. M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, cit., par. 3.

⁹⁷ A riprova di ciò hanno preteso di desumere il loro assunto da una derivazione del principio di proporzionalità dalla *common law* quando, come rilevato da J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco. Sulla sentenza della Seconda Sezione della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP della Banca centrale europea*, cit., il metodo d'interpretazione giuridica seguito in quel sistema è quello della *wednesbury unreasonable*. Per un rilievo, peraltro, secondo cui, ove si ritenga, come si può ritenere, che abbiano preteso applicare il principio di proporzionalità come un principio proprio dell'ordinamento tedesco camuffandolo da principio parte di una tradizione costituzionale comune, essi l'avrebbero applicato in modo non corrispondente al modo in cui esso è usualmente applicato in Germania cfr. D.U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5*

quell'articolo e secondo quella sentenza il controllo di proporzionalità è uno strumento indispensabile per la delimitazione delle competenze, ivi compresa la delimitazione delle competenze della BCE.

Questa posizione della Corte costituzionale tedesca non è in alcun modo accettabile perché l'art. 5, par. 1, TUE, dal canto suo, contiene due frasi, secondo la prima delle quali "La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione", mentre per la seconda "L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità". E la Corte costituzionale tedesca, se avesse veramente inteso basare una qualificazione *ultra vires* degli atti della BCE su una tradizione costituzionale comune, avrebbe dovuto fondarsi sull'art. 5, par. 1, TUE in modo corretto e non nel modo in cui l'ha fatto⁹⁸ (ritenendo che la delimitazione delle competenze debba avvenire secondo il principio di proporzionalità e non secondo quello di attribuzione). Peraltro, ap-

maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze, in *Federalismi.it.*, 7 maggio 2020, p. 166 ss., nonché T. MARZAL, *Is the BVerfG PSPP decision "simply not comprehensible"? A critique of the judgment's reasoning on proportionality*, in *Verfassungsblog*, 9 maggio 2020.

⁹⁸ J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco. Sulla sentenza della Seconda Sezione della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP della Banca centrale europea*, cit., p. 7 ss. Per rilievi secondo cui, utilizzando il principio di proporzionalità nel modo in cui l'ha utilizzato, la Corte costituzionale tedesca ha dato prova di una sorta di imperialismo "culturale" ed ha agito come se fosse la Corte suprema dell'Unione europea cfr., rispettivamente, D.U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, cit., p. 166 ss. e H. SAUER, *Substantive EU law review beyond the veil of democracy: the German Federal Constitutional Court ultimately acts as Supreme Court of the EU*, in *EU LAW Live*, 9 maggio 2020, p. 8. Per un analogo puntuale rilievo secondo cui il concetto di "tradizioni costituzionali comuni" è un concetto autonomo la cui interpretazione "non appartiene alle corti costituzionali degli Stati membri, ma alla Corte di giustizia che da sola può chiarire quando una tradizione costituzionale acquisisca il ruolo di 'comune' nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione, elevandola al livello di un principio generale di questo sistema e verificando, nel caso specifico, la sua eventuale capacità di costituire deroga all'applicazione del diritto dell'Unione" cfr. L.S. ROSSI, *La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, cit., p. 646 nonché Id., *MAS M.B e la torre di Babele: alla fine le Corti si comprendono... pur parlando lingue diverse*, cit., p. 301 ss. Per un non dissimile rilievo secondo cui la pronuncia *Weiss* si caratterizza per un livello senza precedenti di nazionalismo metodologico cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., p. 68.

plicando il principio in questione in modo paradossale, dopo avere affermato che la BCE nell'adottare le sue azioni possa essere guidata da obiettivi di politica monetaria, ha lamentato che la Corte di giustizia non abbia adeguatamente considerato gli effetti distorsivi prodotti dalla propria decisione sul piano economico, tra cui l'aumento del debito pubblico, il danno subito dai risparmiatori per l'abbassamento dei tassi d'interesse sui depositi, le distorsioni prodotte sui valori delle proprietà immobiliari e sui titoli azionari, il sostegno ad imprese decotte⁹⁹.

⁹⁹ M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in <https://verfassungsblog.de/>, 6 maggio 2020 rileva, dal canto suo, che per restare coerente con l'applicazione del principio indicato, pur incorrendo in detto paradosso, la Corte costituzionale avrebbe dovuto tener conto anche dei benefici che le misure della BCE avrebbero potuto produrre su detti tre fronti. Sul punto cfr., altresì, G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Diritto dell'Unione Europea-Osservatorio europeo*, 2020; L. BINI SMAGHI, *The Judgment of the German Constitutional Court is incomprehensible*, *LUISS School of European Political Economy*, in *Policy Brief*, 25, 2020; A. FERRARI ZUMBINI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCE Online*, 13 maggio 2020; S. CAFARO, *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDI Blog*, 8 maggio 2020; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, *ivi*, 14 maggio 2020; G. ROSSOLILLO, *Il monito della Corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, *ivi*, 19 maggio 2020; M. WILKINSON, *Fight, flight or fudge? First reflections on the PSPP judgement of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020; P. MANZINI, *Dalla Corte tedesca un bicchiere di veleno per la UE*, nel blog *LaVoce.info*, 8 maggio 2020; B. CARAVITA DI TORITTO, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 13 maggio 2020; A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to "break the toy" or a new starting point for the Eurozone?*, *ivi*, n. 16, 24 maggio 2020; L.F. PACE, *Il BVerG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il revedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, *ibidem*, 27 maggio 2020; M. SIRAGUSA, C. RIZZA, *L'"insostenibile leggerezza" del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Rivista.eurojus*, n. 2, 2020, p. 208 ss.; M. LAMANDINI, D. RAMOS MUNOZ, *Monetary policy judicial review by "hysteron proteron"? In praise of a judicial methodology grounded on facts and on a sober and neutral appraisal of (ex ante) macro-economic assessments*, in *EU Law Live*, 20 may 2020, F. DONATI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, fasc. n. 3, 2020, p. 172; L. BINI SMAGHI, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca contro la BCE*

18. *La rigidità della pronuncia resa dalla Corte costituzionale tedesca*

Conseguenza di quanto sopra è che, considerando i programmi di cui alla Decisione (UE) 2015/774 della BCE e la sentenza della Corte di giustizia ad essa relativa drasticamente *ultra vires* sulla base di una malcelata lettura nazionalistica dei propri principi costituzionali, la Corte costituzionale tedesca ha disatteso l'interpretazione delle proprie funzioni che la Banca Centrale Europea ha desunto dalla sua elevazione ad Istituzione dell'Unione e dall'attribuzione anche ad essa del compito di agire per il benessere dei popoli europei. Non ha in alcun modo accettato che la BCE potesse esercitare i suoi compiti, tenendo conto, *whatever it takes*, in senso latamente solidaristico, di esigenze essenziali per la gestione di interessi collettivi ricomprendenti la salvaguardia della zona euro¹⁰⁰. E lo ha fat-

è infondata, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 2020, p. 285 e ss.; D.L. GALETTA, J. ZILLER, *Karlsruhe Uber Alles?, Riflessioni a margine di una pronuncia "assolutamente non comprensibile" e "arbitraria"* (Commento a BVERFG 05.05.2020, 2BVR 859/15 WEISS), *ibidem*, p. 300 e ss.; M. CLARICH, *Corte costituzionale tedesca, Corte di giustizia dell'Unione Europea e Banca Centrale Europea, ovvero oportet ut scandala eveniant*, *ibidem*, p. 347 ss.; A. MAGLIARI, *Il principio di proporzionalità nella EZB URTEIL del Tribunale costituzionale tedesco. Una tecnologia giuridica funzionale a un obiettivo politico*, *ibidem*, p. 399 ss. Colpisce il fatto che, in un pure interessante lavoro dal titolo *Dal meccanismo europeo di stabilità ai "corona bonds": le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza pandemica*, apparso in *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, a cura di S. STAIANO, p. 478, C. D'AMBROSIO affermi che non si può condividere l'opinione secondo cui la Corte costituzionale tedesca avrebbe sostenuto che la BCE abbia agito *ultra vires* e lo faccia riferendosi unicamente ad uno scritto di P. DERMINE, M. MARKAKIS, *The EU fiscal, economic and monetary policy response to the COVID-19*, in *Eulawlive*, n. 11, quando questo scritto è del 28 marzo 2020, mentre la sentenza di quella Corte è dell'immediatamente successivo 5 maggio.

¹⁰⁰ A questo modo la Corte costituzionale tedesca ha considerato che gli interventi della BCE avessero dato luogo ad una "invasione di campo" da parte di obiettivi di politica monetaria rispetto a finalità di tipo più generale: è arrivata, di conseguenza, a violare l'indipendenza della BCE e della Banca Centrale tedesca ed il principio dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione. Ha, con questo, indebolito l'azione che la Commissione e la Corte di giustizia negli ultimi tempi hanno svolto per affermare, sulla base del principio del rispetto dei valori dell'Unione e del primato del suo diritto, la non derogabilità del principio democratico e dell'indipendenza dei giudici degli Stati membri. Sul punto cfr., tra gli altri, J. ZILLER, *L'insop-*

to in modo particolarmente rigido ingiungendo a quella banca (sottratta dal diritto dell'Unione alla giurisdizione dei giudici nazionali) di interrompere la partecipazione al PSPP e di vendere i circa 500 miliardi di euro di titoli di debito pubblico acquistati dalla stessa in esecuzione di tale programma a meno che si riuscisse a dimostrare in modo convincente, entro un periodo massimo di tre mesi (4 agosto 2020), che le decisioni con cui ha adottato quel programma sono conformi al principio di proporzionalità.

19. *Le conseguenze che la pronuncia della Corte costituzionale tedesca avrebbe potuto avere sull'attuazione della Decisione n. 2015/774 ed in relazione ad ulteriori futuri interventi della BCE*

Non è certo la prima volta che la Corte Suprema di uno Stato membro assume atteggiamenti così radicali nei confronti dell'autonomia e del primato del diritto comunitario sul diritto interno in relazione a materie disciplinate dal primo. Atteggiamenti del genere avevano già assunto la Corte costituzionale ceca con la pronuncia *Landtová* adottata il 31 gennaio 2012, con riferimento alle pensioni di cittadini slovacchi nella Repubblica ceca¹⁰¹ e la Corte suprema

portabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco. Sulla sentenza della Seconda Sezione della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP della Banca centrale europea, cit., p. 1 ss. e M. POIARES MADURO, Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court, in <https://verfassungsblog.de/>, 6 maggio 2020.

¹⁰¹ Sentenza Pl ÚS 5/12 del 22 gennaio 2012 (che ha considerato non applicabile la sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2011 *Marie Landtová* contro *Česká správa sociálního zabezpečení*, Causa C-399/09) su cui cfr. J. KOMAREK, *Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, 323 ss.; M. BOBEK, *Landtová, Holubec, and the Problem of Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Ruling Procedure*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, 54 ss. Sulla sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2011 cfr. R. KRÁL, *Questioning the Recent Challenge of the Czech Constitutional Court to the ECJ*, in *European Public Law*, 2013, p. 271 ss.; L. PÍTROVA, *The Judgment of the Czech Constitutional Court in the "Slovak Pensions" Case and its Possible Consequences (In Light of the Fortiter In Re Suaviter In Modo Principle)*, in *The Lawyer Quarterly*, 2013, p. 86 ss.; A. PLIAKOS, *Le premier renvoi préjudic-*

danese nella causa 15/2014, *Ajos*, con riferimento all'applicazione di un principio generale del diritto dell'Unione a relazioni specifiche tra privati^{102 105}.

iel de la Cour constitutionnelle allemande à la CJUE: un pas en avant, deux pas en arrière?, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2014, p. 41 ss.

¹⁰² Corte Suprema danese, caso 15/2014, *Dansk Industri acting for Ajos A/S v. the estate left by A.* (che ha dichiarato non vincolante per l'ordinamento danese la sentenza resa il 19 aprile 2016, C- 441/14, *Dansk Industri (DI)*, per conto della *Ajos A/S c. Successione Karsten Eigil Rasmussen*) su cui cfr. F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 263 ss.

¹⁰⁵ Un atteggiamento analogo aveva assunto in Italia la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 269/2017, *Taricco* (per una molto ampia indicazione della letteratura apparsa su detto caso cfr. F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 268, nota 21 nonché, D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, 2020), aveva dato seguito a due avvertimenti che erano stati avanzati in dottrina. Da un lato era stata rilevata l'opportunità di far fronte al fatto che si sarebbe verificato a scapito della Corte costituzionale un "traboccamento" da parte dei giudici del Lussemburgo (M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di "doppia pregiudizialità", comunitaria e costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1997, V, c. 224 seguita recentemente da A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale?*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>, 2017 e da S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale. Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta dalla Corte costituzionale con la sentenza 269/2017*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 4). D'altro lato era stato ipotizzato che la Corte costituzionale italiana "potrebbe riconsiderare il proprio orientamento volto a ritenere sempre e comunque la questione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea un "prius logico e giuridico" rispetto alla questione incidentale di legittimità costituzionale" posta da una norma interna di cui si sia sostenuta l'incompatibilità ad un tempo con il diritto comunitario e con il diritto costituzionale (questione quest'ultima usualmente ritenuta, nel caso, irrilevante ed inammissibile). Ciò in ragione del fatto che una solida ed ampia tutela dei diritti fondamentali in Europa non può reggersi solo sulle spalle della Carta dei Diritti o sulle spalle dei giudici, europei, comuni o costituzionali che siano, e richiede, piuttosto, di perseguire, come nelle politiche fiscali ed economiche, obiettivi più ampi di unità politica e d'integrazione. Obiettivi, questi, ricomprendenti ovviamente anche obiettivi sociali, che non sono stati tutti raggiunti; anzi, alcuni sono stati disattesi (A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo tra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2017, n. 4, p. 4, seguito da C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario": invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, in www.forumcostituzionale.it, 2017, n. 11). Questo atteggiamento della Corte costituzionale è stato, però, superato con la sentenza 20/2019 che essa ha adottato il 23 gennaio 2019 (ECLI:IT:COST:2019:20). Su di essa cfr. PA. MENGOZZI, *Corte di giustizia, Corte costituzionale, principio di cooperazione e la saga Taricco*, in *Studi sull'in-*

L'atteggiamento di queste due corti supreme ha, però, inciso solo su casi di portata limitata e non sulla validità di un atto dell'Unione. Di portata molto diversa, invece, è quello che è stato posto in essere con la pronuncia del 5 maggio 2020 della Corte costituzionale tedesca. Esso, infatti, ove questa Corte o la Germania non avessero ritenuto soddisfatta la richiesta di una dimostrazione del rispetto del principio di proporzionalità da parte della decisione della Banca Centrale Europea, avrebbe potuto avere una incidenza assai grave sulla continuità del programma che questa Istituzione ha adottato ed in relazione ad altri interventi che ha deciso o decida di porre in essere in situazioni di emergenza finanziaria o non finanziaria.

20. *L'incidenza negativa sul ruolo assunto dalla BCE che sarebbe potuta derivare a) da una pretesa inaccettabilità della pronuncia della Corte di giustizia per illegittimità democratica della Decisione (UE) 2015/774*

Una conseguenza analoga si avrebbe ove potesse essere accolta una tesi espressa in uno studio di due autori¹⁰⁴ secondo cui la pronuncia *Weiss* della Corte di giustizia, il mandato della BCE e la Decisione (UE) 2015/774 di questa sarebbero inaccettabili. Secondo quella tesi la definizione del mandato della BCE contrasterebbe con un principio fondamentale del diritto comunitario perché a) si limita a prevedere che essa ha la funzione di mantenere la stabilità dei prezzi, b) è lacunosa perché lascia a quella Istituzione un potere discrezionale di precisare i suoi compiti¹⁰⁵ e c) con ciò la priva di legittimazione europea, 2020, p. 16 ss.; U. VILLANI, *I diritti fondamentali nel dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 48 ss.

¹⁰⁴ N. DE BOER, J. VAN'T KLOOSTER, *The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1701.

¹⁰⁵ È in ragione della non considerazione di quanto puntualizzato nella seconda frase del primo comma dell'art. 127 TFUE e dell'ispirazione ad un riferimento ad esso della Decisione (UE) 2015/774 evidenziati nel precedente par. 10 che gli autori citati nella nota precedente, a pagina 1712, hanno considerato quelle

timazione democratica. Sulla base di questi rilievi, ed in particolare del rilievo *sub c)* discendente dai primi due, si contesta la legittimità della decisione che ha previsto l'adozione del Programma OMT. Centrale per la tesi sostenuta dai due autori di quello studio è l'attribuzione di un ruolo decisivo agli organi in senso lato legislativi di organizzazioni come l'Unione europea e come gli Stati membri. A loro avviso qualunque atto di tali organizzazioni deve considerarsi conforme al principio di democrazia, e quindi legittimo, quando esso sia stato posto in essere sulla base di poteri o competenze specificamente assegnati al suo autore da organi di quel tipo. Sotto questo profilo il mandato che la BCE ha inteso esercitare deve considerarsi illegittimo perché non puntualmente e precisamente da essi definito. E ciò che ritengono con riferimento alla decisione della BCE affermano anche con riferimento alla Corte di giustizia ed alla Corte costituzionale tedesca, considerate dotate di insufficiente legittimazione democratica. Per quei due autori i Trattati istitutivi, costituenti organi legislativi in senso lato dell'Unione, devono aver dato o devono comunque dare alla BCE adeguate guide democratiche con riferimento all'incidenza economica delle sue politiche, alle loro conseguenze per i loro bilanci, alla sostenibilità ambientale, alla stabilità finanziaria ed a questioni analoghe. Per essi il Trattato istitutivo dell'Unione non l'ha fatto con l'art. 127 TFUE, e analogamente non l'hanno fatto gli atti costitutivi della Corte di giustizia e della Corte

misure adottate *ultra vires*. Per un'opposta lettura del mandato della Banca Centrale Europea nel senso che il primo comma dell'art. 127, considerato nel suo insieme, conferisce ad essa una larga discrezionalità nel compiere le scelte su come perseguire la stabilità dei prezzi cfr. A. LANG, *Ultra vires review of the ECB's policy of quantitative easing: An analysis of the German Constitutional Court's preliminary reference order in the PSPP case*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 937; V. BORGER, *Central bank independence, discretion, and judicial review*, JOANA MENDES (ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, Oxford, 2019, p. 118; M. GOLDMANN, *Adjudicating economics? Central bank independence and the appropriate standard of judicial review*, in *German Law Journal*, 2014, p. 265; C. ZILIOLI, *Standard of review of central bank decisions: An introduction*, in *Building bridges: central banking law in an interconnected world ECB Legal Conference 2019*, pp. 23 e 25; V. BORGER, *Outright monetary transactions and the stability mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 139; A. STEINBACH, *All's well that ends well? Crisis policy after the German Constitutional Court's ruling in Gauweiler*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2017, p. 145.

costituzionale tedesca attribuendo all'una e all'altra i poteri sulla base dei quali si sono pronunciati sulla Decisione 2015/774 della Banca Centrale Europea.

Il ragionamento non manca di una qualche logicità, ma è irrealistico. Non è pensabile che nell'attribuzione dei poteri assegnati, rispettivamente, alla Banca Centrale Europea, alla Corte di giustizia ed alla Corte costituzionale tedesca potessero o possano essere fornite loro adeguate guide democratiche di tal genere. L'incidenza di determinazioni di un'Istituzione come la Banca Centrale Europea sull'economia degli Stati membri, sulle conseguenze per i loro bilanci, sulla sostenibilità ambientale e sulla stabilità finanziaria può essere determinata non a priori ma solo continuativamente nel tempo in ragione dell'evoluzione economica e sociale del contesto dell'Unione e di quello internazionale più ampio in cui essa si colloca ed è destinata ad operare. Quei due autori sono costretti a riconoscerlo. Ne desumono che le Istituzioni politiche possono, di tempo in tempo, procedere a determinazioni di quel tipo ed imporle non unicamente alla Banca Centrale Europea ma anche ma anche alle Istituzioni giudiziarie dell'Unione e degli Stati membri.

E proprio in questo aggiustamento della tesi in questione che si concreta l'inaccettabilità della contestazione che essi portano alla pronuncia della Corte di giustizia.

L'adozione delle misure che la Banca Centrale Europea deve adottare per far fronte al mandato che complessivamente le è assegnato dal par. 1 dell'art. 127 TFUE assume un carattere significativo soprattutto quando deve avvenire in relazione al verificarsi di situazioni eccezionali, anche non previste e non prevedibili, che richiedono interventi tempestivi. Non si può pensare che in relazione ad esse la gestione della politica monetaria sia sospesa in attesa di uno svolgimento di procedimenti richiedenti l'utilizzo di competenze tecniche che Istituzioni od Organi in senso lato legislativi non posseggano e che possono acquisire soltanto ottenendole attraverso la consultazione di esperti esterni, che sarebbero, in ultima analisi, non soggetti alle garanzie di carattere procedurale a cui, invece, come indicato nel precedente par. 10, la Corte di giustizia considera siano soggette le determinazioni della Banca Centrale Europea.

21. (segue): e b) se non fosse stata superata la rigidità della pronuncia della Corte costituzionale tedesca

Per il caso in cui non si fosse riusciti a soddisfare quanto richiesto dalla Corte costituzionale tedesca si sarebbe imposta una riflessione sul ruolo particolarmente incisivo che, in base agli atteggiamenti sopra analizzati, la Banca Centrale Europea si può ritenere abbia acquisito nel contesto dell'Unione e sull'operatività, nell'ordinamento di questa, di un principio solidaristico di tipo particolare attribuente rilievo alla tutela di interessi collettivi andanti aldilà dei rapporti tra gli Stati membri e l'Unione, tra questa ed i singoli individui e di quelli tra i singoli. È indubbio che una tale precisazione del ruolo della BCE non può dipendere dalle prese di posizione di uno Stato membro o di una sua singola Istituzione. Sia la precisazione della struttura dell'Unione sia la prospettata affermazione di un principio solidaristico di tipo particolare, per determinarsi in modo certo, non sono necessariamente condizionate al darsi di un generale atteggiamento coinvolgente, oltre alla BCE ed alla Corte di giustizia, anche tutti gli altri enti e soggetti che partecipano al processo d'integrazione europea. Gli atteggiamenti dell'una e dell'altra avrebbero, sì, potuto costituire elementi evolutivi di un sistema giuridico non sottratto ad uno sviluppo dinamico; il relativo consolidamento non avrebbe, però, potuto sottrarsi all'operare di quello che la dottrina che si occupa dell'evoluzione del diritto internazionale considera l'intervento di *persistent objectors*¹⁰⁶. Ora l'atteggiamento che la Corte costituzionale tedesca, malgrado la sua malcelata accettazione della sentenza *Gauweiler*, ha assunto con la sentenza *Weiss*, e quello che la Germania avrebbe potuto assumere entro il 4 agosto 2020 rispondendo negativamente a quanto richiesto dalla Corte costituzionale tedesca, avrebbero potuto considerarsi produttivi di effetti analoghi a quelli di un *persistent objector*? Se si fosse dovuto rispon-

¹⁰⁶ Sul rilievo attribuito ad interventi di Stati di tale tipo con riferimento alla formazione di norme consuetudinarie internazionali cfr. per tutti T. TREVES, *Customary International Law*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 945, par. 39 e J.A. GREEN, *The Persistent Objector Rule in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

dere in senso positivo a questa domanda, si sarebbe, allora, potuto concludere che le prese di posizione della Banca Centrale Europea e della Corte di giustizia avrebbero implicato che nulla di nuovo si è prodotto sotto il sole quanto al non operare all'interno dell'ordinamento dell'Unione di un principio generale di solidarietà?

22. (segue): *c) il superamento di detta rigidità determinata da una comunicazione del Bundestag*

Al riguardo, però, poco prima della scadenza del termine fissato dalla Corte costituzionale tedesca, sotto l'impulso della cancelliera *Angela Merkel*, il *Bundestag* ha votato a stragrande maggioranza una mozione presentata dai tre partiti di governo (CDU, CSU e SPD) a cui si sono aggiunti i verdi ed i liberali della FDP. Con detta votazione esso, "sulla base della decisione del Consiglio Direttivo della BCE e dei documenti ricevuti dalla Banca Centrale europea", ha statuito che "i requisiti della sentenza della Corte costituzionale del 5 maggio 2020 in merito alla valutazione della proporzionalità del programma PSPP sono soddisfatti". Lo ha fatto rilevando che "la BCE ha effettuato un esame dell'adeguatezza, della necessità e dell'appropriatezza delle misure di politica monetaria"¹⁰⁷.

Questa presa di posizione, costituente apparentemente una critica alla volontà della Corte costituzionale di imporre il diritto tedesco su quello comunitario, è legata a due novità concretate dall'accesso agli ambienti governativi di nuovi economisti ed intellettuali più attenti alla positività del processo europeo per la Germania ed ai nuovi equilibri politici determinati dall'avanzata dei verdi nelle elezioni politiche.

¹⁰⁷ Per un rilievo secondo cui la presa di posizione del *Bundestag* avrebbe fatto venir meno i presupposti per avviare una procedura d'infrazione nei confronti della Germania, che sarebbe altrimenti stata necessaria (come rilevato da F. FABBRINI, *Suing the BVerfG*, in *Verfassungsblog*, 13 maggio 2020; B. CARAVITA DI TORITTO, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 13 maggio 2020, XIII) cfr. F. DONATI, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, cit., p. 178.

Sotto il primo profilo al *Bundestag* è apparso chiaro che a) se la domanda in un Paese europeo si blocca o diminuisce, il problema non è solo di quel Paese, ma si diffonde in tutto il mercato comune distruggendo tutte le aziende, ivi comprese quelle tedesche che vivono su quella domanda e b) di conseguenza, la Germania serve all'Europa ma è vero anche il contrario¹⁰⁸.

Sotto il secondo profilo l'accresciuta importanza dei verdi ha avuto come conseguenza la partecipazione alle decisioni di un gruppo politico che non ha paura di parlare di *eurobonds*, di solidarietà europea e di benefici comuni sulla disoccupazione¹⁰⁹. Non si può non essere d'accordo con chi rileva che *Angela Merkel* e le élite politiche ed economiche della Germania, di fronte alla profonda recessione economica imposta dal Covid-19, hanno spinto il *Bundestag* ad assumere l'atteggiamento che ha assunto in quanto esso ha anteposto gli interessi economici immediati del mercato unico ai principi ordoliberalisti di *Karlsruhe* ed il QE della BCE è diventato decisivo per tenere a galla l'economia di quel mercato e per gli interessi fortemente orientati all'export della Germania¹¹⁰. Ciò, peraltro, ha confermato, in un'intervista rilasciata in Italia, il Presidente del Nord Reno *Westfalia Armin Laschet*, che è stato il candidato di testa alla cancelleria nelle elezioni del settembre 2021. Lo ha fatto di-

¹⁰⁸ Per una messa in rilievo dell'importanza dell'affermarsi di élite politiche nazionali fondantesi solidamente su un principio di solidarietà tra tutti i cittadini europei e di tutela dei loro diritti cfr. P. MARSOCCHI, *Solidarietà e coesione nell'attuale Unione europea*, in *Atti degli incontri del Progetto EUPolis* (vol. II), a cura di P. MARSOCCHI, Napoli, 2016, p. 10.

¹⁰⁹ Cfr. V. SPADA, *Ora la Cancelliera insegna solidarietà*, in <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/>, 25 luglio 2020.

Nonostante la posizione presa dal *Bundestag* abbia potuto trarre forza dai due fattori indicati nel testo, la Corte costituzionale tedesca è stata nuovamente interessata da un gruppo di ricorrenti riuniti attorno al politico della CSU *Peter Gauweiler* ed al fondatore della *AfD Bernd Lucke* che, stante che i documenti offerti al *Bundestag* attraverso il Governo tedesco sono rimasti in parte segreti, vuole vedere anche questi per ritenere che gli acquisti effettuati dalla BCE siano stati veramente proporzionati cfr. D.F. MATTHIAS, *BCE-Bundesbank. Un nuovo gruppo di querelanti in Germania chiede di vedere i documenti della Bce*, in <https://www.lantidiplomatico.it/>, 2 agosto 2020.

¹¹⁰ Cfr. T. OLDANI, *Risposta a sorpresa del Parlamento tedesco alla Corte di Karlsruhe: ok al Qe, la Bce ha operato con equilibrio*, in *ItaliaOggi*, mercoledì 8 luglio 2020.

scostandosi dalla posizione assunta su un piano puramente giuridico dai giudici di *Karlsruhe* ed affermando che la Germania, il Paese maggior esportatore e gli altri Paesi dell'Unione possono "essere forti solo se anche l'Italia e le Nazioni del sud lo sono. Questo riconoscimento è al tempo stesso segno di solidarietà e nostro primario interesse"¹¹¹.

23. (segue): *d) L'opportunità di cogliere le ragioni dell'atteggiamento assunto dal Bundestag alla luce della pronuncia Mangold dei giudici di Karlsruhe*

I forti interessi economici che hanno portato all'atteggiamento così assunto dal *Bundestag* inducono a tener conto del modo in cui la Corte costituzionale tedesca si era già espressa nel caso *Honeywell/Mangold* rispetto ad un ricorso con cui le si chiedeva di dichiarare *ultra vires* una sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2005¹¹², che ad avviso del ricorrente implicava l'estensione

¹¹¹ Cfr. P. VALENTINO, *L'intervista – Armin Laschet*, in *Il Corriere della sera*, 30 settembre 2020, p. 23.

¹¹² Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 novembre 2005, *Werner Mangold* contro *Rüdiger Helm*, causa C-144/04, EU:C:2005:709. Su di essa cfr. E. DUBOUT, *Commentaire de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, W. Mangold c/ R. Helm du 22 novembre 2005: principe de non-discrimination en raison de l'âge*, in *Revue des Affaires européennes*, 2006, p. 723 ss. V. PICCONE, *Mangold: Principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali*, in *Il Foro italiano*, 2005, IV, c. 463 ss.; E. MUIR, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt Werner Mangold c. Rüdiger Helm, "Mangold"*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2006, p. 466 ss. O. BONARDI, *Le clausole di non regresso e il divieto di discriminazioni per motivi di età secondo la Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, p. 266 ss.; L. NANNIPIERI, *La Corte di giustizia e gli abusi nella reiterazione dei contratti a termine: il problema della legittimità comunitaria degli artt. 5, d. lgs. n. 368/2001 e 36, d. lgs. n. 165/2001*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, p. 742 ss. L. IMBERTI, *Il criterio dell'età tra divieto di discriminazione e politiche del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2008, p. 301 ss.; J. MAZÁK, M.K. MOSER, *Adjudication by Reference to General Principles of EU Law: A Second Look at the Mangold Case Law*, in M. ADAMS, H. DE WAELE, J. MEEUSEN, G. STRAETMANS (eds.), *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, Londra, 2013, p. 61 ss.

o la creazione di nuove competenze dell'Unione o di sue Istituzioni, ivi compresa la Corte di giustizia¹¹³.

In quel caso essa aveva, innanzitutto, affermato che “l'estensione delle competenze di Istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea rimane vincolata alla revisione dei Trattati, che viene adottata con il consenso e sotto la responsabilità degli Stati membri, conformemente alle disposizioni costituzionali vigenti all'interno dei rispettivi ordinamenti”. In linea con questa premessa

a) aveva assunto di essere competente e di essere tenuta “a sindacare gli atti di Istituzioni, organi ed organismi europei, per verificare se questi eccedano *evidentemente* le competenze attribuite o se esercitino le loro competenze in modo da ledere l'ambito intrasferibile dell'identità costituzionale” e

b) aveva osservato che, se gli Stati membri rinunciassero totalmente al sindacato sugli atti *ultra vires*, il presidio sul fondamento convenzionale del diritto dell'Unione sarebbe rimesso soltanto agli organi dell'Unione stessa, e ciò anche laddove la loro interpretazione conducesse in sostanza ad una modificazione dei Trattati o ad un'estensione delle competenze. Aveva, però, chiarito che: “siccome l'ordinamento tedesco riconosce e garantisce il primato del diritto comunitario”, deve essere “deferente e *Europarechtsfreundlichkeit*” l'esercizio del sindacato, che secondo le attribuzioni costituzionali permane in capo al *BVerfG*¹¹⁴ e che questo deve ritenere “evidente” la lesione del principio delle competenze attribuite “soltanto quando l'infrazione delle competenze è sufficientemente qualificata”.

Nel caso concreto il ricorrente aveva basato la sua richiesta sul fatto che la sentenza *Mangold* della Corte di giustizia aveva sancito l'incompatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa tedesca che derogava ad un divieto di concludere contratti senza una specifica ragione obiettiva che li giustificasse, laddove il lavoratore avesse compiuto il cinquantaduesimo anno d'età. Ad avviso del ricorrente quella sentenza doveva essere dichiarata *ultra vires* in quanto ciò che essa sanciva era incompatibile con il principio di non discriminazione dei lavoratori in ragione dell'età, disposto dalla Diretti-

¹¹³ Sentenza del Secondo Senato, 6 luglio 2010, 2 *BvR* 2661/06.

¹¹⁴ Punto 59.

va 2000/78/CE¹¹⁵ (all'epoca non ancora attuata in Germania) e, comunque, collocabile tra i principi generali dell'ordinamento comunitario (sulla base di vari strumenti internazionali e tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri).

Pronunciandosi sul caso la Corte costituzionale tedesca aveva ritenuto che non era possibile riconoscere una "lesione sufficientemente qualificata" del principio delle competenze attribuite alla Corte di giustizia e ciò perché né l'anticipazione degli effetti della Direttiva 2000/78/CE, né l'affermazione dell'esistenza di un principio generale di divieto di discriminazione in base all'età hanno condotto ad uno spostamento significativo e strutturale delle competenze a danno degli Stati membri¹¹⁶.

Se si considera l'atteggiamento preso dal *Bundestag* a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020 alla luce dei principi affermati nella sua precedente sentenza *Honeywell/Mangold* e della loro applicazione in quel caso, l'esistenza di un profilo di continuità non manca. Non vi è dubbio, infatti, che uno spostamento significativo e strutturale delle competenze a danno della Germania e dei suoi principi costituzionali, ritenuto inesistente nella precedente pronuncia, la Corte costituzionale l'abbia, seppur condizionatamente, prospettato come capace di darsi ora nella nuova sentenza. Non è privo di significato, al riguardo, che, pur non condividendo la durezza dell'inequivoca affermazione, da parte della Corte costituzionale, del primato dei principi costituzionali del diritto tedesco sul diritto comunitario, il *Bundestag* non abbia escluso che uno spostamento significativo e strutturale delle competenze dell'Unione importato da atti della BCE a danno degli Stati membri implicherebbe una loro qualificazione come *ultra vires*; esso ha soltanto ritenuto che uno spostamento del genere non sia intervenuto per il fatto che in seno ad esso ed al Governo, nel

¹¹⁵ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 303, 2 dicembre 2000, p. 16.

¹¹⁶ Su tale sentenza cfr. P. FARAGUNA, *GERMANIA: Il Mangold-Urteil del BverfG. Controllo ultra-vires sì, ma da maneggiare europarechtsfreundlich*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>.

quadro di un'applicazione egoistica dell'idea di solidarietà¹¹⁷, si è affermata la consapevolezza che gli importanti interventi posti in essere con la Decisione 2015/774 istitutiva del Programma attuativo del QE sono stati decisivi per tenere a galla non solo l'economia del mercato unico europeo, ma anche l'economia orientata all'*export* della Germania.

Conseguenza ne è che nel quadro di una precisazione del rilievo attribuibile, nel processo d'integrazione europea, all'idea di solidarietà, che il presente lavoro si prefigge, è emerso un dato, non evidenziabile con riferimento alla prassi precedentemente considerata, costituito dall'interazione tra le pronunce dei giudici nazionali e gli atti di altri organi istituzionali. Non vi è dubbio che mentre i giudici degli Stati membri sono più attenti alla preservazione dei propri principi giuridici nel loro rapporto con i principi comunitari, gli organi politici di quegli Stati possono dare un rilievo importante all'interdipendenza tra l'economia nazionale ed il funzionamento del mercato unico. È sulla base di questa attenzione da parte degli organi politici tedeschi che il *Bundestag* ha attribuito rilievo ad un criterio secondo cui è ragionevole per un Parlamento nazionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, tenere sensibilmente conto dell'interdipendenza tra gli Stati membri implicata dall'istituzione del mercato comune e quindi anche degli interessi dello Stato tedesco. Si tratta, però, di un criterio che concreta non l'applicazione di un principio generale di responsabilità ma, invece, una sfumatura nell'applicazione da parte del Parlamento del concetto condiviso con la Corte costituzionale di "lesione sufficientemente qualificata del principio di attribuzione". Nel caso il *Bundestag* è stato evidentemente aiutato a tenere quell'atteggiamento più sfumato a causa dell'*impasse* che, come sopra descritto, si è verificato nell'azione delle Istituzioni diverse dalla Banca Centrale Europea di far fronte al rischio che correva la sopravvivenza dell'area euro ed all'urgenza di evitarlo.

¹¹⁷ Per la configurazione di un tal tipo di atteggiamento distinto da una vera e propria solidarietà cfr. G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, cit., p. 450.

24. *L'art 122 TFUE e l'adozione del Regolamento UE 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione*

Con riferimento a situazioni di emergenza non finanziaria l'art. 122 TFUE è tornato a trovare applicazione quando il Consiglio, su proposta della Commissione, il 15 marzo 2016 ha adottato il Regolamento UE 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione (*Emergency Support Instrument – ESI*)¹¹⁸. Tale atto ha fatto seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 19 febbraio 2016 che, a fronte della difficile gestione della crisi dei rifugiati che aveva colpito i confini meridionali dell'Unione, ha chiesto alla Commissione di avanzare proposte concrete per dare luogo ad una capacità dell'Unione di fornire sul piano interno un aiuto umanitario concretante una solidarietà del tipo di quella già prevista a partire dal Trattato CEE a favore di Paesi terzi. Quell'atto a) riprende sul piano interno quanto stabilito con riferimento ai Paesi terzi dall'art. 214 TFUE, che prevede un aiuto umanitario, in termini di assistenza, soccorso e protezione, alle popolazioni di questi Paesi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo, b) istituisce un meccanismo permanente di sostegno a favore di uno Stato membro che si venga a trovare in una situazione corrispondente ad una di quelle considerate da quell'articolo e c) ha sinteticamente stabilito che il sostegno di emergenza previsto può comprendere qualsiasi azione di aiuto umanitario ammissibile al finanziamento dell'Unione a norma del Regolamento CE 1257/96^{119 120}.

È in linea con l'idea di estendere a situazioni interne la solidarietà di cui a detto articolo che, per porre in essere il Regolamen-

¹¹⁸ Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio del 15 marzo 2016 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 70, 16 marzo 2016, p. 1 ss.

¹¹⁹ Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 163, 2 luglio 1996, p. 1 ss.

¹²⁰ Sull'art. 214 TFUE e sul suo rinvio che il Regolamento 2016/369 fa al Regolamento 1257/96 cfr. S. POLI, *Commento all'art. 214 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1741 ss.; S. SANNA, *Commento all'art. 214 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, a cura di F. POCAR, M.C. BARUFFI, Padova, 2014, p. 1168 ss.

to 2016/369, la Commissione ha proposto al Consiglio di applicare l'art. 122 TFUE basandosi sul suo par. 1 per l'espresso riferimento che questo contiene allo spirito di solidarietà tra Stati membri¹²¹. Ha trascurato che il suo secondo paragrafo era più specificamente atto a ricomprendere le situazioni previste¹²² e che anche le misure adottate a termini del secondo paragrafo avrebbero dovuto essere prese nello stesso spirito¹²³. Lo ha politicamente fatto per incoraggiare l'adozione dell'atto dato che al momento della sua redazione era forte l'orientamento di alcuni Stati membri a contenere al massimo nuovi impegni finanziari dell'Unione e poteva risultare utile evidenziare marcatamente l'opportunità di promuovere tra gli Stati membri una forma di solidarietà già prevista a favore di Paesi terzi.

Al momento della sua adozione il Regolamento 2016/369 era stato percepito come limitato a far fronte alla crisi dei rifugiati. Questa percezione è stata, però, superata dal fatto che nell'aprile 2018 la Commissione europea sulla base di esso ha garantito finanziamenti per più di 604 milioni alla Grecia destinati ad essere gestiti da tre agenzie delle Nazioni Unite (UNHCR, OIM e UNICEF), da un consorzio paneuropeo di società della Croce Rossa e da dieci organizzazioni internazionali non governative per favorire la fornitura di assistenza sanitaria di base, migliori condizioni igieniche e la costruzione di alloggi temporanei per le persone bisognose.

Pertanto l'ESI si è caratterizzato come strumento di solidarietà europea da tenere in attesa per sostenere uno o più Stati membri nella risposta alle conseguenze umanitarie di eventuali crisi future

¹²¹ Per un rilievo secondo cui applicando detto paragrafo per l'adozione di detto regolamento le istituzioni sembra abbiano allargato l'ambito di applicazione dell'art. 122, par. 1 TFUE facendo riferimento alle difficoltà nella fornitura di prodotti solo come un esempio e così abbiano dato luogo ad una potenziale reinterpretazione della disposizione rispetto a quella della Corte di giustizia cfr. S. VILLANI, *The Concept of Solidarity Within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, cit., p. 133.

¹²² Cfr. 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 *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 522.

¹²³ Oltre a trascurare questi due dati, peraltro, la Commissione ha evidentemente tenuto conto del fatto che in *Pringle* (punto 65) la Corte ha escluso l'idoneità del par. 2 dell'art. 122 TFUE a costituire la base giuridica adeguata per l'istituzione di un meccanismo di assistenza finanziaria "permanente".

(non solo per quanto riguarda la migrazione) di dimensioni eccezionali all'interno del loro territorio.

In linea con ciò al darsi della crisi da Covid-19, su proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato il Regolamento 2020/521 del 14 aprile 2020¹²⁴ che attiva il sostegno di emergenza previsto dal Regolamento 2016/369 e modifica alcune sue disposizioni in considerazione di detta epidemia¹²⁵. Con questo l'ESI si è caratterizzato come strumento di solidarietà europea capace di costituire la base per sostenere uno o più Stati membri nella risposta alle conseguenze umanitarie all'interno del loro territorio di eventuali crisi di dimensioni eccezionali sopravvenienti al regolamento che l'ha istituito. E si è dimostrato come capace di farlo coinvolgendo anche organizzazioni non governative ed indipendenti.

Al 26 luglio 2021, nel contesto della pandemia da Coronavirus, l'Unione ha destinato 2,7 miliardi di euro per sostenere gli Stati membri nelle loro fasi d'immediata risposta, uscita e ripresa dalla pandemia¹²⁶.

25. (segue): *la coesistenza del meccanismo di assistenza previsto da detto Regolamento con quello costituito dalla clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE*

Il Regolamento 2016/369, che, come visto, è stato adottato sulla base dell'art. 122 TFUE, al pari del Meccanismo Unionale di Protezione Civile¹²⁷, ha dato luogo ad una solidarietà di tipo verticale

¹²⁴ In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 117, 15 aprile 2020, p. 3 ss.

¹²⁵ Sul punto cfr. S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, cit., p. 135 ss.

¹²⁶ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-support-instrument_en.

¹²⁷ Posto in essere dalla Decisione 2001/792/CE del Consiglio del 23 ottobre 2001, che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 297, 15 novembre 2001, p. 7 ss. Per un'analisi specifica del modo di operare del Meccanismo Europeo di Protezione Civile cfr. E. ARBIA, C. BIZ, *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19: tra solidarietà per gestire l'emergenza sanitaria e adattamento degli strumenti esistenti, alla ricerca di un piano comune di rilancio*, in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 17 aprile 2020.

implicante assistenza finanziaria ai Paesi membri in casi di disastro naturale o antropico, producentisi all'interno dell'Unione. Esso coesiste con il Regolamento 2012/2002 istitutivo del Fondo Europeo di Solidarietà¹²⁸ che volge, invece, ad incentivare una solidarietà orizzontale e con la clausola di solidarietà, di cui all'art. 222 TFUE¹²⁹. Ci si limita qui a considerare il problema che si pone in dottrina, a proposito del coordinamento di questo Regolamento con il primo, in ragione del fatto che le misure poste in essere in base ad entrambi devono essere applicate in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri.

Il problema si pone in ragione del fatto che sia le disposizioni del Regolamento 2012/2002 sia quelle della clausola di solidarietà prevedono di essere applicate come strumenti di ultima istanza. Si potrebbe interpretare il Regolamento 2016/359 ritenendo che esso debba essere applicato prioritariamente per l'accentuazione del carattere di strumento di ultima istanza dell'art. 222 TFUE derivante dalla collocazione di questo come norma di chiusura nella parte finale di un contesto normativo riguardante anche i rapporti tra gli Stati membri. Questa interpretazione è, però, superata dal fatto che a) l'assistenza prevista dall'art. 222 TFUE, a differenza di quella del Regolamento 2016/369, è un'assistenza non della sola Unione

¹²⁸ Il Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 311, 14 novembre 2002, p. 3 ss. è stato successivamente modificato, prima, dal Regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 e, poi, dal Regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020. Sulla specifica opportunità di una integrazione di tale fondo con il programma SURE, di cui sarà detto nel par. 4 del cap. IV, cfr. i rilievi svolti da S. VILLANI, *The Concept of Solidarity Within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, cit., p. 122.

¹²⁹ Per una dettagliata analisi del rapporto tra il funzionamento del meccanismo previsto dal Regolamento 2016/369 quello degli altri strumenti sopra indicati mi permetto di fare rinvio a T. ÅHMAN, C. NILSSON, *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, in S. OLSSON (ed.), *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, 2009, p. 100; M. GESTRI, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. DE GUTTRY et al. (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, p. 105 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*, cit., p. 523 ss.; ID., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in rivista.eurojus.it, fasc. 1, 2020, p. 96 ss.

ma di questa e degli Stati membri, e quindi non è una un'azione puramente comunitaria, b) l'assistenza prevista a favore di uno Stato membro dev'essere prestata alle autorità politiche di quello Stato e c) i redattori del Trattato di Lisbona hanno necessariamente dovuto intendere l'introduzione di quell'articolo molto delicata. Se ne può, di conseguenza, desumere che sia stata lasciata allo Stato membro destinatario di assistenza la scelta di ricorrere alla clausola di solidarietà o all'altro strumento di sostegno di emergenza¹⁵⁰.

26. *La solidarietà nei confronti degli Stati membri e delle persone colpite da disastri naturali o da eventi eccezionali risultante dal Regolamento 651/2014 del 17 giugno 2014*

L'art. 87 TCE e poi l'art. 107 TFUE, stabilendo l'incompatibilità con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, degli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, prevedevano una lista di aiuti compatibili con esso *ex lege*. Ciò non escludeva un loro controllo *ex post* per verificare il darsi delle condizioni a cui la loro legittimità era subordinata. Questa situazione è stata modificata dal Regolamento della Commissione 651/2014 del 17 giugno 2014¹⁵¹, che ha esteso le categorie di aiuti esenti dall'obbligo di notificazione (pur

¹⁵⁰ Per un rilievo secondo cui la fornitura nel 2016 di sostegno di emergenza alla Grecia sulla base del Regolamento 2016/369 non è stata preceduta da alcuna richiesta di attivazione dell'art. 222 TFUE da parte di quello Stato cfr. F. CASOLARI, *Lo strano caso del Regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi*, cit., p. 528, nota 49. Per un'osservazione, però, secondo cui è difficile sostenere che tale articolo sia direttamente applicabile dal punto di vista giuridico, nel senso di creare un obbligo per i singoli Stati membri di offrire assistenza agli Stati membri che ne hanno più bisogno cfr. T. SOKOL, *Public health emergencies and export restrictions: solidarity and a common approach or disintegration of the internal market?*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1835. Secondo questo autore, invece, il Consiglio è sicuramente tenuto ad applicarlo coordinando l'offerta e la domanda di beni necessari durante una crisi.

¹⁵¹ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del trattato, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 187, 26 giugno 2014, p. 1 ss.

non sottraendo anch'essi ad un controllo *ex post*), ricomprendendo tra essi aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali. Ne è seguito che a questo modo è stata offerta agli Stati membri colpiti da dette calamità una forma di solidarietà dando loro l'opportunità di reagire più rapidamente per riparare i danni sofferti lasciandoli solo sottoposti al controllo della Commissione sull'esistenza di un nesso causale diretto tra il danno ed il disastro naturale e sul fatto che la misura nazionale non comporti una sovracompensazione dei danni realmente subiti a seguito della calamità naturale.

CAPITOLO III

L'APPLICAZIONE DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ IN MATERIA DI ASILO, DI IMMIGRAZIONE E DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ENERGETICA

SOMMARIO: 1. L'art. 222 TFUE. – 2. (*segue*): la sentenza resa dal Tribunale UE nel caso Anagnostakis e la sua conferma da parte della Corte di giustizia. – 3. Gli artt. 78, par. 3 e 80 TFUE e le situazioni in cui si sono presentati problemi di loro applicazione. – 4. (*segue*): la competenza degli Stati membri ad esaminare richieste di protezione internazionale dei cittadini di Paesi terzi e le pronunce Jafari e A.S. della Corte di giustizia. – 5. La ricollocazione di cittadini di Stati terzi affluiti massicciamente nel territorio dell'Unione. – 6. (*segue*): la procedura con cui sono state adottate le decisioni UE del Consiglio 2015/1523 e 2015/1601. – 7. La sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2020 resa nella procedura d'infrazione nei confronti dell'Ungheria, della Polonia e della Repubblica Ceca. – 8. (*segue*): il rilievo dato al principio di solidarietà da quella procedura e la sua attenuazione risultante dal modo in cui dette decisioni sono state adottate. – 9. La posizione assunta dalla Corte di giustizia nella pronuncia del 2 aprile 2020 ed il patto sulla migrazione presentato dalla Commissione il successivo 23 settembre. – 10. Il carattere non definitivo dell'atteggiamento preso dalla Corte di giustizia con la sentenza del 2 aprile 2020 e la sentenza OPAL del Tribunale del 10 settembre 2019. – 11. La deduzione dai paragrafi precedenti che il principio di solidarietà energetica costituisce non una specificazione ma una concretizzazione di un principio di solidarietà e che il riferimento a questo nella sentenza del Tribunale costituisce soltanto un *obiter dictum*. – 12. Il ricorso della Germania contro la sentenza del Tribunale e la non considerazione in esso di un principio generale di solidarietà e di una non applicabilità in materia di politica energetica degli artt. 123-125. – 13. La sentenza che la Corte ha reso nel caso OPAL il 15 luglio 2021 ed il rilievo che può apparire aver dato al principio generale di solidarietà. – 14. Gli effetti giuridici attribuiti dalle pronunce dei giudici di Lussemburgo al principio di solidarietà energetica e l'incoraggiamento che esse possono dare all'attribuzione di effetti giuridici al principio di solidarietà anche a settori diversi. – 15. Gli atteggiamenti che sono seguiti a quanto assunto dal Tribunale nel caso OPAL sul rapporto tra il principio di solidarietà e quello di leale cooperazione e la posizione successivamente assunta al riguardo dalla Corte di giustizia.

1. *L'art. 222 TFUE*

In un'accezione ben diversa da quella in cui è espressa nell'art. 122 TFUE, l'idea di solidarietà è previsto che operi in altre situazioni di emergenza a cui il TFUE ha dedicato l'art. 222, gli artt. 78 ed 80 e l'art. 194.

Il primo paragrafo dell'art. 222 TFUE istituisce una collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri non prevista dall'art. 122 TFUE. Tale disposizione prevede un loro obbligo d'intervento qualora un Paese UE, oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, ne faccia espressa richiesta. Non si manca di osservare che questa disposizione, anziché limitarsi a stabilire, come fa l'art. 3, par. 3, TUE, che l'Unione europea promuove la solidarietà tra gli Stati membri, si riferisce a questi ed all'Unione nel loro insieme dando decisamente ad essa una "dimensione verticale"¹ ed usa al presente indicativo l'espressione "agiscono". In linea con ciò si rileva che quella disposizione, sancendo un "dovere, un obbligo di solidarietà"², ha un tono ben diverso dalle previsioni del Trattato e degli atti dell'Unione sin qui considerati³.

¹ Cfr. M. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità naturali*, in *Studi in onore di L. Costato*, Jovine editore, 2014, p. 538.

² V. ZAMBRANO, *Commento all'art. 222 TFUE*, in *Codice dell'Unione Europea Operativo*, cit., p. 1649; G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in FLADI 2018-3.2. In senso conforme cfr. E. ARBIA, C. BIZ, *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19: tra solidarietà per gestire l'emergenza sanitaria e adattamento degli strumenti esistenti, alla ricerca di un piano comune di rilancio*, cit., i quali, dopo aver sottolineato che l'obbligo in questione sorge ove le autorità politiche di uno Stato membro richiedano agli altri Stati membri di intervenire, rilevano che in occasione della prima fase della crisi pandemica la Francia ha donato all'Italia un milione di mascherine e la Germania le ha inviato 7 tonnellate di forniture mediche ed ha accolto 100 pazienti italiani in terapia intensiva. Ciononostante rilevano che quei due Paesi si sono comportati nel senso indicato pur in mancanza di un obbligo giuridico. Lo hanno, evidentemente, fatto considerando che al riguardo non vi fosse stata una formale richiesta delle autorità politiche italiane.

³ Per un collegamento di tale disposizione con la caratteristica attribuita al Trattato di Lisbona di "proporre" un avanzamento storico del processo d'integrazione europea, mettendo la solidarietà al centro del processo di revisione: "non solo collante dell'attività degli Stati, ma impegno dell'Unione a favore dei cittadini" cfr. V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, cit., p. 23.

Come però precisato dal Consiglio nella Decisione 2014/415⁴, che ne ha definito le modalità di attuazione su proposta congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, lo Stato membro la può invocare solo in situazioni di emergenza⁵.

L'art. 222 TFUE prevede due procedure a cui l'operare della clausola è subordinata. Una prima procedura che prende grado dalla richiesta delle autorità politiche dello Stato che la sollecita e che, per quanto riguarda gli altri Stati membri, comporta un loro dovere di prestarla, indipendentemente da un loro esplicito consenso, essendo sufficiente un loro mero coordinamento in seno al Consiglio secondo le modalità previste da detta Decisione; e, per quanto riguarda l'Unione fa sorgere un obbligo di questa di mobilitare tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per prestare assistenza nel suo territorio allo Stato membro che ne abbia fatto richiesta.

Una seconda procedura non è tanto atta quanto la prima a rendere concreto un vincolo per gli Stati membri perché implica una più stretta partecipazione di tutti gli Stati membri in quanto è destinata a casi aventi implicazioni nel settore della difesa e, in ragione di ciò, ai sensi del par. 1 dell'art. 31 TUE⁶, prende grado, attraverso una vera e propria decisione all'unanimità del Consiglio europeo seguita da una decisione del Consiglio agente con l'assistenza del Comitato politico e di sicurezza.

Gli obblighi scaturenti per gli Stati membri dall'art. 222 TFUE, e più specificamente dalle decisioni all'unanimità del Consiglio quando la loro esecuzione abbia implicazione nel settore della difesa, sono attenuati dalla Dichiarazione n. 37 allegata all'atto finale della Conferenza che ha adottato il Trattato di Lisbona. Ai sensi di questa dichiarazione, infatti, "nessuna delle disposizioni dell'art.

⁴ Decisione del Consiglio, del 24 giugno 2014, relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 192, 1° luglio 2014, p. 53, art. 4, par. 1.

⁵ F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, cit., p. 98.

⁶ Ai sensi di tale disposizione il Consiglio decide assistito dal Comitato Politico e di Sicurezza ed agendo con il sostegno delle strutture sviluppate nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, e dal comitato di cui all'art. 71.

222 pregiudica il diritto di [uno] Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti [di un altro] Stato membro”. Sono attenuati, quantomeno, nel senso che, pur lasciando sussistere per quello Stato detti obblighi, cancella il loro nesso con gli obblighi collettivi dell’Unione e degli altri Stati membri previsti dall’art. 222⁷ 8.

Gli obblighi scaturenti dalla clausola con riferimento ad attacchi terroristici sono, peraltro, rinvigoriti dall’art. 42, par. 7, comma 1, TUE, a termini del quale, nel caso in cui uno Stato 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’art. 51 della Carta delle Nazioni Unite”. Al riguardo si lamenta, però, la scelta che il Governo francese ha fatto di invocare detto art. 42 a seguito degli attacchi terroristici sferrati a Parigi il 13 novembre 2015, ridimensionando il ruolo della clausola di solidarietà quando il ricorso a questa, da un lato, avrebbe potuto valorizzare la presenza istituzionale dell’Unione in un settore fortemente ancorato all’esigenza di salvaguardare le prerogative nazionali e, dall’altro, avrebbe potuto cogliere l’occasione per promuovere un importante rafforzamento dell’integrazione europea⁹.

⁷ Per un rilievo secondo cui la dichiarazione in questione concreta “una clausola di salvaguardia per chi non vuole che il valore della solidarietà possa essere interpretato unitariamente, lasciando ai singoli Stati la libertà di scegliere cosa fare e come farlo, seppure l’art. 222 del TFUE preveda che l’Unione e gli Stati membri debbano agire congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall’uomo” cfr. C. FORTE, *I provvedimenti della UE per far fronte all'emergenza da coronavirus e la necessaria riscoperta della solidarietà*, in *Bollettino sui servizi legali nella Ue – a cura della Rappresentanza del CNF a Bruxelles – Numero Speciale: Emergenza COVID-19*.

⁸ È utile notare che a) l’art. 3, lett. b), della proposta congiunta di Decisione del Consiglio relativa alle modalità di attuazione da parte dell’Unione della Clausola di solidarietà definisce calamità naturale “qualsiasi situazione che colpisca o anche rischi di colpire negativamente le persone, l’ambiente o i beni” (JOIN/2012/039) e b) la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 “sulla clausola di difesa reciproca e di solidarietà dell’Unione europea: dimensione politiche ed operative” auspica che la clausola possa essere attivata anche in caso di minacce del cyberspazio, di pandemia o di carenze energetiche (2012/2223).

⁹ Cfr. G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell’obbligo di solidarietà tra gli Stati membri della UE*, cit., p. 8 ss.

2. (segue): *la sentenza resa dal Tribunale UE nel caso Anagnostakis e la sua conferma da parte della Corte di giustizia*

La giurisprudenza comunitaria ha prestato per la prima volta attenzione alla clausola di solidarietà contenuta nell'art. 222 TFUE nel caso *Anagnostakis*. In quel caso al Tribunale dell'Unione europea era richiesto di annullare una decisione della Commissione di rigetto di una domanda di registrazione di un'iniziativa legislativa dei cittadini europei (ICE) avanzata ai sensi dell'art. 11, par. 4, TUE, del Regolamento (UE) 211/2011 e della Decisione 2014/415 adottata per la sua attuazione¹⁰. Il ricorrente aveva chiesto che la Commissione prendesse l'iniziativa per l'introduzione nell'ordinamento dell'Unione di un meccanismo di carattere generale e permanente basato sull'utilizzazione del principio dello stato di necessità al fine di arrivare a consentire che uno Stato membro in grave difficoltà potesse non rimborsare in tutto o in parte il proprio debito pubblico. Davanti al Tribunale egli aveva impugnato il rigetto di questa sua richiesta. A tal fine aveva invocato una violazione da parte della Commissione del primo paragrafo dell'art. 136 TFUE. A suo avviso l'applicazione del principio dello stato di necessità rientrava tra gli orientamenti che ai sensi di quell'articolo l'Unione deve adottare per concorrere al coordinamento ed all'armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri e la sua invocazione doveva considerarsi in linea con il perseguimento dell'o-

¹⁰ Su tale istituto cfr. il numero speciale della rivista *European Politics and Society*, vol. 13, Issue 3 (2012), *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy?*, nonché U. VILLANI, *Les principes démocratiques et l'initiative citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, in *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des Chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi (sous la direction de M.T. D'Alessio, V. Kronenberger, V. Placco)*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 193 ss.; R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015; A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2017, pp. 39-67; I. INGRAVALLO, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni da Lisbona: luci e ombre*, in *La Comunità internazionale*, n. 2, 2017, pp. 241-253; M.C. PIETRINI, *L'iniziativa dei cittadini europei al vaglio del tribunale dell'Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 13, 2016; F. FERRARO, *Il Tribunale dell'Unione si pronuncia nuovamente sull'iniziativa dei cittadini europei: solo luci o qualche ombra?*, in http://www.dirittounioneuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=120, 30 giugno 2017.

biettivo dell'Unione di realizzare una solidarietà tra gli Stati membri. Ed aveva aggiunto che

a) le misure che a titolo della disposizione summenzionata l'Unione è legittimata ad adottare conformemente al procedimento previsto dagli artt. 122 e 126 TFUE, per quanto riguarda gli Stati membri della zona euro, non possono essere limitate a quelle volte a rafforzare la disciplina di bilancio e

b) nessuna limitazione nell'applicazione di dette misure può, del pari, essere argomentata sulla base di un asserito pregiudizio alla "sovranità di bilancio" degli Stati membri, limitazione che sarebbe in diretta contraddizione con la facoltà di adottare misure relative alla "disciplina di bilancio" e con l'art. 222 TFUE, che concerne anche una situazione specifica costituita dal darsi di un caso di calamità causata dall'uomo.

Il Tribunale, con la sentenza del 30 settembre 2015¹¹, non ha accolto questi argomenti. A suo giudizio, innanzitutto, nulla permette di concludere che la Commissione non abbia correttamente escluso che la richiesta avanzata dal ricorrente possa avere come scopo di rafforzare il coordinamento della disciplina di bilancio degli Stati membri. E, poi, cosa che qui preme soprattutto rilevare, ha specificamente affermato che il rifiuto di proporre l'inserzione nell'ordinamento dell'Unione del principio in questione non è contrario alla clausola contenuta nell'art. 222 TFUE, se non altro in quanto questa, manifestamente, non riguarda la politica economica e monetaria.

La Corte di giustizia con la sentenza del 12 settembre 2017¹², senza più fare alcun riferimento all'art. 222 TFUE, ha confermato la posizione del Tribunale partendo dalla considerazione che l'art. 4, par. 2, lett. b), del Regolamento 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha dato attuazione al par. 4 dell'art. 11 TUE, sancisce che a) la Commissione registra una proposta di ICE a con-

¹¹ Sentenza del Tribunale del 30 settembre 2015, *Alexios Anagnostakis* contro Commissione europea, Causa T-450/12, EU:T:2015:739.

¹² *Alexios Anagnostakis* contro Commissione europea, Causa C-589/15 P, EU:C:2017:663. Su tale pronuncia cfr. T. Russo, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *federalismi.it*, 25 aprile 2018, p. 2 ss.

dizione che essa non esuli manifestamente dalla sua competenza di presentare una proposta di atto dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati¹³ e b) la Commissione è legittimata a rifiutarne la registrazione se questa condizione non è soddisfatta¹⁴.

3. *Gli artt. 78, par. 3 e 80 TFUE e le situazioni in cui si sono presentati problemi di loro applicazione*

Anche gli artt. 78, par. 3 e 80 TFUE stabiliscono l'operare dell'idea di solidarietà in situazioni di emergenza non strettamente finanziarie, indicando il secondo più specificatamente l'operare di un principio di solidarietà. Essi si collocano nel Capo 2, concernente le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo ed all'immigrazione inseriti nel Titolo V dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che nel quadro delle sue disposizioni generali, al n. 2 dell'art. 67 TFUE, stabilisce che l'Unione "sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi". Ai sensi del combinato disposto di quelle previsioni "il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee" a favore di Stati membri che si vengano a trovare in una situazione di emergenza, caratterizzata da "un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi" e lo deve fare seguendo "il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario"¹⁵. E precisano che gli

¹³ Per una sottolineatura del carattere non discrezionale che ha il potere della Commissione di non registrare una proposta ove questa esuli manifestamente dalla sua competenza di presentare una proposta di atto dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati cfr. U. VILLANI, *Les principes démocratiques et l'initiative citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, cit., p. 53.

¹⁴ Su questa sentenza cfr. K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune et principe fédératif*, cit., p. 404. Per una sua qualificazione come una pronuncia che non è riuscita a colmare il pilastro debole dell'Unione nel senso che non ha affermato la solidarietà di questa nei confronti degli individui cfr. G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 125.

¹⁵ Sulla connotazione del principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri come un unico principio applicabile in mate-

atti dell'Unione adottati al riguardo contengono, ogniqualvolta ciò sia necessario, misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio¹⁶.

In detto quadro la Corte di giustizia si è pronunciata, prima, con riferimento alla competenza degli Stati membri ad esaminare richieste di protezione internazionale, il 26 luglio 2017 nei casi *Jafari*¹⁷ e *A.S.*¹⁸; poi, in relazione alla ricollocazione di cittadini di Stati terzi in caso di loro afflusso massiccio nel territorio dell'Unione, il 2 aprile 2020 nelle cause riunite Commissione contro Polonia, Commissione contro Ungheria e Commissione contro Repubblica ceca¹⁹.

ria cfr. G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 373; M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismi.it*, 2016, n. 3, p. 290; E. KARAGEORGIU, *The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value*, in *Swedish Institute for European Policy Studies – European Policies Analysis*, 2016, 14 epa; M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle Istituzioni dell'Unione?*, in *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio di Tampere*, a cura di A. DI STASI, L.S. ROSSI, Napoli, 2020, p. 475 ss.

¹⁶ Sull'avanzamento particolarmente rilevante dell'idea di solidarietà che con queste disposizioni il Trattato di Lisbona presenta rispetto a quanto precedentemente disponeva l'art. 63, par. 2, lett. b) cfr. K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune et principe fédératif*, cit., p. 394. Questi rilevano che, data l'esposizione molto più forte ai fenomeni migratori determinatasi a carico degli Stati membri situati al sud e all'est del continente, quell'avanzamento affidava (in modo purtroppo poi rivelatosi inadeguato) al Consiglio il compito di adottare misure tendenti ad assicurare un equilibrio tra gli sforzi accettati dagli Stati membri per accogliere dei rifugiati e delle persone *déplacées* e sostenere le conseguenze di questa accoglienza.

¹⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017, *Khadija Jafari e Zainab Jafari* contro *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, Causa C-646/16, EU:C:2017:586.

¹⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017, *A.S.* contro Repubblica di Slovenia, Causa C-490/16, EU:C:2017:585.

¹⁹ Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 2 aprile 2020, Commissione europea contro Repubblica di Polonia e altri, Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257.

4. (segue): *la competenza degli Stati membri ad esaminare richieste di protezione internazionale dei cittadini di Paesi terzi e le pronunce Jafari e A.S. della Corte di giustizia*

Nei primi due casi²⁰ dei cittadini afgani ed un cittadino siriano, passando anche per la Grecia dopo aver percorso la rotta dei Balcani, erano entrati in Croazia in modo apparentemente irregolare, perché privi di un visto d'ingresso. Le autorità croate, a causa dell'eccessivo numero di arrivi di richiedenti protezione internazionale, li trasferivano in parte in Slovenia ed in parte in Austria perché presentassero in questi due Paesi le loro domande di protezione internazionale. In Austria le autorità avevano rigettato le loro domande contestando che essi erano entrati irregolarmente in Croazia. Nel quadro di procedimenti interni seguiti a ricorsi di quelle persone dei giudici austriaci si sono rivolti alla Corte di giustizia per ottenere l'interpretazione di disposizioni del Regolamento 604/2013, che stabiliscono i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di quel genere di domande. Le hanno chiesto se, in presenza di circostanze eccezionali, come l'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di Stati terzi, l'art. 13, par. 1, del Regolamento Dublino III, potesse essere interpretato in modo da considerare irregolare l'ingresso in uno Stato frontaliere UE tollerato dalle autorità locali. Ciò perché in questo caso, secondo detto regolamento, non sarebbero stati competenti ad esaminare la loro richiesta, lo sarebbe stata solo la Croazia. E glielo hanno chiesto facendo presente la possibilità di leggere quell'articolo alla luce a) dell'art. 5, lett. c), del Codice Frontiere *Schengen*, a termini del quale "i cittadini di Paesi terzi [...] possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umani"²¹ e b) dell'art. 6, par. 4, della di-

²⁰ Per una loro dettagliata analisi cfr. F. FERRI, *Il Regolamento "Dublino III" tra crisi migratoria e deficit di solidarietà: Note (dolenti) sulle sentenze Jafari e A.S.*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 519 ss.

²¹ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere *Schengen*), in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 105, 13 aprile 2006, p. 1 ss.

rettiva rimpatri a termini del quale “in qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare ad un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno nel territorio è irregolare” (c.d. protezione umanitaria)²².

Nelle sue conclusioni dell'8 giugno 2017 l'Avvocato generale Eleanor Sharpston è partita dalla premessa che i criteri dettati dal Regolamento Dublino III devono essere interpretati in uno spirito di solidarietà. Ha di conseguenza inteso il Regolamento 604/2013 alla luce del più ampio complesso di norme che contribuiscono a plasmare il sistema europeo comune di asilo e ritenendo ricomprese in tale sistema le disposizioni del Codice Frontiere Schengen e della direttiva rimpatri richiamate, nei termini sopra indicati, dai giudici del rinvio. Ne ha concretamente dedotto che l'Austria non poteva ritenere che i cittadini di Paesi terzi in questione avessero compiuto un attraversamento irregolare della Croazia se questo Stato, per ragioni umanitarie ed in una situazione di straordinaria emergenza caratterizzata da una “marea umana di persone disperate” che “si muovono per raggiungere il valico di frontiera a centinaia, a migliaia”²³, aveva ammesso la loro entrata nel proprio territorio per consentire loro di raggiungere un altro Stato membro in cui presentare domanda di protezione internazionale.

La Corte di giustizia non ha seguito l'Avvocato generale²⁴. Ha trascurato l'accresciuto rilievo che, secondo quest'ultimo, gli artt. 67, par. 2, 78, par. 3 e 80 TFUE hanno dato all'idea di solidarie-

²² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 348, 24 dicembre 2008, p. 98 ss.

²³ Conclusioni dell'Avvocato generale Eleanor Sharpston, presentate l'8 giugno 2017, Cause riunite C-490/16 e C-646/16, A.S. c. *Repubblica di Slovenia e Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, EU:C:2017:443. Punto 182.

²⁴ Per un rilievo secondo cui la Corte non si è sentita di guardare il Regolamento 2003 sotto la lente di una solidarietà di diritto primario cfr. F. FERRI, *L'assassino è il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'avvocato generale nel giudizio contro Polonia, Ungheria e Repubblica ceca in materia di ricollocazione*, in *SIDIBLOG*, 20 novembre 2019.

tà, precisando che la disciplina delle materie facenti oggetto di essi dev'essere non solo interpretata alla luce di tale idea ma anche imperniata su un principio ad essa corrispondente. Ha ritenuto di essere in presenza di una sovrapposizione normativa²⁵ caratterizzata da una coesistenza di una normativa croata (di cui essa stessa ha rilevato la portata e fatto applicazione) con una normativa dell'Unione. Ha considerato che la prima non fosse corrosa dalla seconda, con la conseguenza che si dovessero ritenere quei cittadini di Stati terzi immigrati irregolari.

Per quanto riguarda la normativa comunitaria ha optato per un'interpretazione del Regolamento 604/2013 ritenendolo caratterizzato solo dall'obiettivo di realizzare una solidarietà tra gli Stati membri attraverso una ripartizione tra essi della competenza ad esaminare le richieste in questione, che non può essere derogata perché è nell'interesse di tutti²⁶.

Ha, conseguentemente, concluso affermando molto rigidamente che l'art. 13, par. 1, del Regolamento n. 604/2013 dev'essere applicato nel senso che occorre considerare che il cittadino di un Paese terzo che abbia varcato la frontiera di uno Stato membro senza soddisfare le condizioni d'ingresso da questo imposte le abbia varcate illegalmente. Lo ha fatto senza tener conto del dato che l'ingresso di quelle persone era stato tollerato dalle autorità di detto Paese perché si trovavano di fronte all'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi, che intendevano transitare in tale Stato membro allo scopo di presentare una domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro²⁷.

²⁵ Sulle caratteristiche che un tale fenomeno presenta cfr. M.E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, cit., p. 227 ss.

²⁶ Per più ampie osservazioni in tal senso cfr. F. FERRI, *Il regolamento "Dublino III" tra crisi migratoria e deficit di solidarietà: note (dolenti) sulle sentenze Jafari e A.S.*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 527 ss.

²⁷ Per un'interpretazione della posizione a questo modo presa dalla Corte come espressione di un approccio intergovernativo al diritto dell'Unione europea cfr. F. MUNARI, *La Corte di giustizia e i nuovi soggetti istituiti nel quadro dell'Unione economica e monetaria*, in *Liber Amicorum Tizzano*, p. 669, nota 52; F. FERRI, *Il regolamento "Dublino III" tra crisi migratoria e deficit di solidarietà: note (dolenti) sulle sentenze Jafari e A.S.*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 519 ss.;

Non si può non rilevare che, così decidendo, la Corte ha inequivocabilmente trascurato che il Trattato di Lisbona, con il secondo paragrafo dell'art. 67 TFUE, ha stabilito che l'Unione 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". Le è sfuggito che a) con queste parole quel Trattato ha introdotto nell'ordinamento dell'Unione una nuova accezione di solidarietà, intendendola non come pura idea ma come un principio che deve trovare una sua equa applicazione nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi, in connessione con la centralità che attribuisce alla persona umana²⁸ e, in linea con ciò, b) la Direttiva 2013/33/UE indica che essa "intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione degli articoli 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 e 47 della Carta e deve essere attuata di conseguenza"^{29 30}.

e C. DI STASIO, *Il 'sistema Dublino' non è derogabile: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3; G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 119.

²⁸ Cfr. PA. MENGOZZI, *L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, p. 1; R. LUZZATTO, *Note minime in tema di spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, cit., pp. 542-543.

²⁹ Cfr. A. RIZZO, *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità internazionale*, 2017, p. 417.

³⁰ Per una valutazione critica analoga a quella sopra fatta nel testo dell'atteggiamento assunto dalla Corte di giustizia di fronte al fenomeno di sovrapposizione normativa entrante in linea di conto nel caso *Jafari* cfr. quella svolta in relazione all'atteggiamento assunto dai giudici del Lussemburgo nel caso *Dano* (Sentenza della Corte dell'11 novembre 2014, Elisabeta Dano e Florin Dano contro *Jobcenter Leipzig*, Causa C-333/13, EU:C:2014:2358) con riferimento al coordinamento del Regolamento 883/2004 con una normativa di uno Stato membro escludente, del tutto o in parte, i cittadini di altri Stati membri non economicamente attivi dal beneficio di talune "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo riconosciute ai cittadini dello Stato membro ospitante che si trovano nella medesima situazione" cfr. M.E. BARTOLONI, *Libera circolazione dei cittadini UE e principio di 'solidarietà' europea: cronaca di una morte annunciata*, in *Labour mobility and transnational solidarity in the European Union*, a cura di S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, Napoli, 2019, p. 73 ss.

5. *La ricollocazione di cittadini di Stati terzi affluiti massicciamente nel territorio dell'Unione*

Passando alla ricollocazione di cittadini di Paesi terzi in caso di loro afflusso massiccio nel territorio dell'Unione, questa, con Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, ha istituito l'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASA) con il compito di rafforzare la cooperazione pratica in materia coordinando in particolare il sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti ad una pressione particolare⁵¹. In linea con la terminologia prudente che caratterizza la denominazione di questa agenzia è stata adottata la Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, 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 li ricevono e subiscono le conseguenze della loro accoglienza⁵². Sulla scia di questi due atti è stato inserito nel Trattato di Lisbona l'art. 78 TFUE, ai sensi del cui par. 3 "Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza

⁵¹ In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 132, 29 maggio 2010, p. 11 ss. Su di essa cfr. B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *L'eccezionale afflusso di persone dal nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, p. 17 ss.; I. NIKOLAKOPOULOU-STEFANOPOULOU, *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: From declaration to implementation*, in *Hellenic review of European law*, 2010, p. 231 ss.; A. DI PASCALE, *Commento all'art. 78 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 46.

⁵² In *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 212, 7 agosto 2001, p. 12 ss. Su di essa cfr. B. NASCIBENE, *Il futuro della politica europea di asilo*, in *ISPI – Working Paper*, n. 25, giugno 2008, p. 11 ss.; A. LANG, *Commento all'art. 80 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 489 nonché Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 21 dicembre 2011, N.S. e M.E., Cause riunite C-411/10 e C-493/10, punto 93, che la qualifica come un esempio della solidarietà da cui l'art. 80 prevede siano regolate la politica dell'asilo e la sua attuazione. Su questa sentenza cfr. M. RUSSO, *Principi, obiettivi e missioni dei Trattati; Diritti dell'uomo; Visti, asilo*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 2011, IV, Sez. II, p. ss.; G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss.; M. DEN HEIJER, *Joined Cases C-411 & 493/10, N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. and Others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1735 ss.

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". Sulla base di tale disposizione, dopo l'adozione della Comunicazione *European Agenda on Migration* del 13 maggio 2015³³, sono state adottate nei confronti di Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca le Decisioni UE 2015/1523³⁴ e 2015/1601³⁵ che prefiguravano il "ricolloccamento" nell'arco di due anni di un totale di 160.000 persone. Queste decisioni, adottate in relazione alla situazione di crisi determinatasi nel 2015 nel Mediterraneo, hanno istituito misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Esse rivestono un'importanza particolare in ragione della procedura che è stata seguita per la loro adozione³⁶ e della pronuncia che in relazione ad esse è stata posta in essere il 2 aprile 2020³⁷ dalla Corte di giustizia a seguito di un ricorso per loro infra-

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Agenda europea sulla migrazione COM (2015) 240 final, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/>.

³⁴ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 239, 15 settembre 2015, p. 146.

³⁵ 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 *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 248, 24 settembre 2015, p. 80. Su di essa e sulla decisione 2015/1523 cfr. M. BORRACCETTI, "To quota" or "not to quota"? the eu facing effective solidarity in its asylum policy, in *eurojus.it*, 31 luglio 2015. M. DI FILIPPO, *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2015, p. 34; G. MORGESE, *La ricollocazione dei richiedenti protezione: il problema delle quote nazionali*, in M. SAVINO (a cura di), *Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, Roma, 2018, p. 38 ss.

³⁶ Cfr. A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impiego volontario ed obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in <http://www.dpceonline.it/>, n. 1, p. 208.

³⁷ Sentenza della Corte di Giustizia (Terza Sezione) del 2 aprile 2020, Commissione europea c. Repubblica di Polonia, Commissione europea c. Ungheria e Commissione europea c. Repubblica ceca, Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257.

zione. Dette decisioni, nonostante non abbiano dato luogo ai risultati auspicati, fanno cogliere concretamente la situazione di relativa novità, rispetto a quanto risultava dalla precedente pronuncia *Jafari*, in cui, attualmente, si trovano gli Stati membri a fronte del potere attribuito al Consiglio dall'art. 78 TFUE³⁸.

6. (segue): *la procedura con cui sono state adottate le decisioni UE del Consiglio 2015/1523 e 2015/1601*

Quanto alla procedura con cui le Decisioni 2015/1523 e 2015/1601 sono state poste in essere, come indicato nei considerando della prima decisione, il Consiglio ha esercitato il potere attribuitogli dall'art. 78 TFUE dopo che il 20 luglio 2015 è stata adottata per *consensus* una risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio e dopo aver ricevuto il 22 settembre 2015 la volontà e la disponibilità a partecipare da parte degli Stati membri alla ricollocazione di persone in evidente bisogno di protezione internazionale. Ed ha precisato di avere “pertanto”, cioè in considerazione di queste due circostanze, “deciso di adottar[e]” quelle decisioni.

Non si può non condividere il rilievo che è stato avanzato³⁹, secondo cui il procedimento così seguito avrebbe dato luogo ad un vero e proprio aggiramento del diritto primario concretato dal fatto che esso è stato sostanzialmente promosso e posto in essere, sul

³⁸ Sul punto cfr. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 80, il quale mette in evidenza che, secondo la sentenza del 2 aprile 2020 della Corte di giustizia, la solidarietà assume un rilievo concreto e vincolante lasciando intendere che essa debba trovare attuazione attraverso atti di diritto derivato. Per un riferimento recentissimamente effettuato alla disposizione in questione cfr. la proposta di decisione del Consiglio, del 1° dicembre 2021, COM(2021)752 final diretta ad introdurre misure solidaristiche emergenziali a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia per far fronte alle attività di strumentalizzazione dei migranti intraprese dalla Bielorussia alla frontiera di quei tre Stati.

³⁹ P. MORI, *La decisione di ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo*, in *Il diritto dell'Unione europea Osservatorio*, 2015, p. 7.

piano intergovernativo, da Stati agenti non in quanto membri di un'Istituzione dell'Unione, come l'applicazione dell'art. 78 TFUE avrebbe richiesto, ma in quanto soggetti sovrani⁴⁰; e ciò sarebbe avvenuto nonostante nulla nel Capo 2 del Titolo V del TFUE lasci spazio a misure temporanee adottate con decisioni prese dal Consiglio (sia pure all'unanimità) senza consultazione del Parlamento europeo e, men che mai, ad atti dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in seno a quella Istituzione⁴¹. La Corte ha, però, superato questi comprensibili rilievi che si sarebbero potuti avanzare nei confronti della sua pronuncia, invocando da un lato il principio di solidarietà e dall'altro l'urgenza della situazione con riferimento alla quale il Consiglio doveva pronunciarsi⁴². Da un lato ha utilizzato il principio di solidarietà per neutralizzare l'argomento avanzato dall'Ungheria, secondo la quale il fatto che essa avesse rinunciato ai benefici di carattere tecnico e finanziari implicati dal meccanismo di rilocalizzazione proposto dalla Commissione, il Consiglio si sarebbe comportato in contrasto con il principio di proporzionalità imponendole dei contingenti di rilocalizzazione al pari di tutti gli altri Stati membri non effettuanti una identica rinuncia. D'altro lato, contribuendo a dare sostegno a chi rileva il prospettare, nel diritto dell'Unione, di una parte non scritta di questo costituita da un "diritto delle crisi"⁴³, ha evocato l'urgenza della situazione per giustificare il non rispetto delle competenze del Parlamento europeo.

⁴⁰ Sul rilievo del darsi in via più generale di un tale fenomeno cfr. G. CAGGIANO, *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la "questione europea dell'immigrazione"?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 561.

⁴¹ Per un rilievo del darsi in via più generale di un tale fenomeno cfr. G. CAGGIANO, *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo-euroscettico. Ritorno ad un metodo intergovernativo per la "questione europea dell'immigrazione"?*, cit., p. 561 ss., *Id.*, *La continua ascesa del Consiglio europeo e i rischi per l'equilibrio istituzionale dell'Unione europea*, in *Liber amicorum per Massimo Panebianco*, a cura di A. DI STASI, G. FAUCEGLIA, G. MARTINO, P. PENNITA, vol. I, Napoli, 2020, p. 73 ss.

⁴² Cfr. K. LEANERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne*, cit., p. 398.

⁴³ Per un richiamo dei dati che tendono a confermare il prospettare di un tale fenomeno cfr. par. 16, cap. IV.

7. *La sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2020 resa nella procedura d'infrazione nei confronti dell'Ungheria, della Polonia e della Repubblica Ceca*

Nel caso, con riferimento al quale è stata adottata la sentenza resa dalla Corte di giustizia il 2 aprile 2020, si trattava di stabilire l'accettabilità della giustificazione avanzata dagli Stati convenuti in giudizio di non avere rispettato le Decisioni 2015/1523 e 2015/1601 per garantire il rispetto del loro ordine pubblico e la salvaguardia della loro sicurezza pubblica⁴⁴.

⁴⁴ Secondo le Conclusioni dell'Avvocato generale *Eleanor Sharpston*, presentate il 31 ottobre 2019, EU:C:2019:917, quella giustificazione non era accettabile in quanto il suo operare non era espressamente previsto dalla disciplina della materia con riferimento alla quale era invocata. Per una identica posizione cfr. il punto 16 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Yves BOT del 26 luglio 2017 nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, secondo il quale la decisione impugnata in quelle cause "costituisce un'espressione della solidarietà che il Trattato prevede fra gli Stati membri". Per un diverso intendimento della posizione presa dall'Avvocato generale Eleanor Sharpston, legato, però, unicamente all'affermazione da essa compiuta secondo cui il principio di solidarietà costituisce la linfa vitale del progetto europeo, senza tener conto delle sopra riportate precisazioni di questo concetto svolte dalla stessa Avvocato generale cfr. M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori*, cit., pp. 482-483. D'altra parte non è mancato chi, come E. COLOMBO (*Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione*, in *Rivista.eurojus*, it, fasc. n. 2, 2020, p. 90) ha inteso in senso attenuato il carattere tanto netto delle Conclusioni dell'Avvocato generale *Eleanor Sharpston* conciliandolo con un contributo dottrinale di due autori (R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 48, 2, 2012, p. 296) secondo cui il principio di solidarietà a) assume una portata polivalente e variabile a seconda del contesto in cui viene invocato, ora oggettivo o parametro per l'azione dell'Unione, ora valore di base, ora criterio degli obblighi che gli Stati membri hanno sottoscritto aderendo all'Unione e b) costituisce il denominatore comune che lega le differenti emanazioni della solidarietà nel quadro dell'Unione consiste nel riconoscimento dell'esistenza di un interesse comune separato e separabile dalla somma degli interessi individuali. La conciliazione, però, che tra quanto quei due autori pretendevano stabilire tra i rilievi da essi effettuati *sub a)* e *sub b)* non era chiaramente comprensibile già all'epoca in cui sono stati espressi. Ora, è ancor più inidonea a fornire una chiave di lettura della posizione dell'Avvocato generale Eleanor Sharpston in quanto ad avviso di questa il principio di solidarietà inteso come principio generale del diritto dell'Unione non si limita ad essere il denominatore comune che lega le differenti emanazioni della solidarietà settoriali puntualmente espresse da specifiche norme del diritto dell'Unione, ma si aggiunge a queste per costituire la fonte autonoma di diritti e di obblighi ulteriori rispetto a

La Corte di giustizia ha ribadito quanto aveva già precisato il 6 settembre 2017⁴⁵ nella sua precedente pronuncia Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea⁴⁶. Per essa le giustificazioni avanzate dagli Stati ricorrenti non erano accettabili perché è vero che l'art. 72 TFUE permette agli Stati membri di derogare all'applicazione di misure adottate dall'Unione nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quando ciò è giustificato dall'esercizio delle loro responsabilità in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna; in-

quelli direttamente stabiliti da dette norme. Peraltro E. Colombo intende rinforzare la sua tesi richiamando che la Corte di giustizia, nel riferirsi al contenuto del principio di solidarietà, si è concentrata principalmente sulla sua interconnessione con il principio di leale collaborazione, constatandone una violazione in tutte le occasioni in cui uno Stato membro avesse deliberatamente rifiutato di applicare talune disposizioni del diritto europeo violando il diritto di far fede agli obblighi volontariamente assunti entrando a far parte dell'Unione e mettendo così a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi comuni individuati dai Trattati. Ma si deve osservare, come è stato ben rilevato (F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, cit., p. 122), che il principio di leale cooperazione è intrinsecamente connesso con il principio di solidarietà e può operare con un ruolo strumentale in tutti i campi del diritto dell'Unione europea nel quadro di una sua specifica disciplina. E se così è, esso non è destinato a rinforzare solo l'applicazione di doveri specificamente previsti dal diritto dell'Unione, ma anche di doveri che scaturiscano dal principio di solidarietà operante come principio generale di tale diritto.

⁴⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 settembre 2017, Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea, Cause riunite C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631. Su di essa cfr. S. PENASA, *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo e... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria contro Consiglio*, in *Note e commenti DPCE ON LINE*, 2017, 3; L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2018, pp. 4-6; H. LABAYLE, *Solidarity is not a value. Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice*, in *EU migration law blog*, 11 settembre 2017; S. PEERS, *A Pyrrhic victory? The ECJ upholds the EU law on relocation of asylum-seekers*, in *EU Law Analysis*, 8 settembre 2017; D. OBRADOVIC, *Cases C-643/15 and C-647/15: enforcing solidarity in EU Migration policy*, in *EU migration law*, 2 ottobre 2017; F.L. GATTA, *La politica migratoria dell'Unione Europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della "crisi dei rifugiati"*, in *Ius in itinere*, n. 1, 2019, p. 29 ss.; E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione*, in *rivista.eurojus.it*, fasc. n. 2, 2020, p. 80 ss.

⁴⁶ Non ha colto l'importanza di questa distinzione A. RIZZO, *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, cit., p. 412, secondo il quale la Corte, accogliendo in larga misura le indicazioni dell'Avvocato generale, fa ricorso al principio di solidarietà sancito dall'art. 80 TFUE.

combe, tuttavia, allo Stato membro che invoca questa disposizione di provare la necessità di ricorrere alla deroga che prevede ai fini di esercitare queste responsabilità⁴⁷. Ha, di conseguenza, puntualmente affermato che gli oneri derivanti dalle misure previste dalle Decisioni 2015/1532 e 2015/1601, poiché queste sono state “adottate in forza dell’articolo 78, paragrafo 3, del TFUE... devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che, ai sensi dell’articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell’Unione in materia di asilo”⁴⁸.

8. (segue): *il rilievo dato al principio di solidarietà da quella procedura e la sua attenuazione risultante dal modo in cui dette decisioni sono state adottate*

Il fatto che la Corte sia pervenuta a sanzionare, nel quadro di una procedura d’infrazione, un atteggiamento di determinati Stati perché contrario all’obiettivo di solidarietà perseguito da sue speci-

⁴⁷ Sul punto cfr. K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune et principe fédératif*, cit., pp. 398-399, i quali sottolineano come attraverso il rovesciamento dell’onere della prova a carico dei ricorrenti la Corte abbia esercitato un ruolo cruciale.

⁴⁸ Punto 80. Contrasta con quanto così statuito dalla Corte l’affermazione di G. MORGESE (*Solidarietà di fatto... e di diritto? L’Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., p. 85) secondo cui l’art. 80 TFUE “non contiene un’autonoma base giuridica per l’adozione di atti UE”. Questa affermazione non può essere condivisa, innanzitutto, in quanto è accompagnata dall’osservazione, contraddetta da quanto sopra riportato nel testo, secondo cui sin ad ora non è stata utilizzata neanche congiuntamente per adottare atti vincolanti; e, poi, perché motivata sulla base del fatto che la seconda frase di detto articolo sembra imporre alle Istituzioni di agire in senso solidaristico, “ogni qualvolta necessario” e quindi stabilisce a loro favore una mera facoltà di agire. Ma una tale facoltà non esclude che quando sia esercitata nei confronti di Stati membri – come accaduto con le decisioni in questione – gli atti adottati creino in capo ad essi obblighi positivi.

Per un rilievo conforme a quanto nel senso indicato ritenuto dalla Corte di giustizia, secondo cui obblighi solidaristici di un preciso tipo in capo ad Istituzioni e Stati membri non sussistono in assenza di norme che dispongano in tal senso cfr. G. ITZCOVICH, *On the Legal Enforcement of Values. The Importance of the Institutional Context*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, 2017, p. 29 nonché G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L’Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., p. 88.

fiche norme, può apparire come un riconoscimento a quel principio di un rilievo giuridico maggiore rispetto a quello attribuitogli nei casi precedentemente analizzati⁴⁹.

Non si può, però, non tener conto del fatto che le decisioni oggetto di detta pronuncia abbiano, per previsione esplicita del par. 3 dell'art. 78 TFUE, dovuto essere adottate a) come misure temporanee e b) sottraendo l'applicazione del combinato disposto degli artt. 78 n. 3 e 80 TFUE alla procedura comunitaria e sottoponendo la loro operatività ad una procedura sostanzialmente intergovernativa. Ciò ha reso vacua la novità e la particolarità con cui il Capo 2 del Titolo V del Trattato di Lisbona intendeva, in materia di trattamento di rifugiati, dare rilievo al principio di solidarietà vincolando gli Stati membri indipendentemente da un loro consenso continuamente rinnovato nel tempo⁵⁰. Questo lascia sussistere un dato: la non attribuzione a quel principio da parte della Corte di giustizia della qualifica di "principio generale" del diritto dell'Unione.

9. *La posizione assunta dalla Corte di giustizia nella pronuncia del 2 aprile 2020 ed il patto sulla migrazione presentato dalla Commissione il successivo 23 settembre*

L'affermazione dell'inesistenza di un principio generale di solidarietà contenuta nella sentenza del 2 aprile 2020 della Corte di giustizia è confermata dal Patto sull'Immigrazione e l'Asilo che la Presidente *Ursula von der Leyen* (in linea con la sua intenzione di promuovere l'abolizione del Regolamento di Dublino) ha proposto il 23 settembre 2020 ed è stato oggetto di un comunicato stampa della

⁴⁹ Per un rilievo dell'importanza che l'impiego della procedura d'infrazione per l'attribuzione di effettività alla tutela di valori fondamentali dell'Unione, tra i quali si annovera anche il principio di solidarietà, svolto con riferimento alla causa C-619/18, Commissione europea c. Repubblica di Polonia, Sentenza del 24 giugno 2019 (Grande Sezione), EU:C:2019:531, cfr. M. ARANCI, *Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in *Eurojus*, 2019, n. 3, p. 49 ss.; E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia*, cit., p. 92.

⁵⁰ Cfr. C. DI STASIO, *La crisi del "sistema europeo comune di asilo" (SECA) fra insufficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, cit., p. 239 ss.

Commissione in materia di migrazione. Quel comunicato evidenzia che il Patto, al fine di ricostruire la fiducia tra gli Stati membri ed i cittadini nella capacità dell'Unione europea di gestire le migrazioni, volge a dare luogo ad un regime complessivo della materia ispirato ad un'idea di "affrontare insieme le migrazioni con il giusto equilibrio tra responsabilità e solidarietà".

A detto riguardo il Patto, previsto un intenso impegno dell'UE a collaborare con i Paesi terzi da cui partono i flussi migratori a gestire i propri confini esterni ed a garantire dei diritti fondamentali dei migranti, ha precisato che il rispetto di questi deve essere sottoposto ad un controllo (*pre-screening*) completo da parte dello Stato di loro primo approdo⁵¹. Questo controllo, che prima si limitava ad acquisire le loro impronte digitali, dovrà, secondo il Patto, essere esteso ad una valutazione, da registrarsi nella banca dati Eurodac, della loro situazione sanitaria e della conformità della loro accoglienza ad esigenze di sicurezza.

Una volta completati detti controlli è previsto che le persone di cui si tratta siano indirizzate verso la procedura appropriata, sia questa una procedura alla frontiera per determinate categorie di richiedenti o una normale procedura di asilo. E lo debbano essere in modo celere per dare "una rapida certezza per quelle persone i cui casi possono essere vagliati rapidamente"⁵², essendo previsto che l'espletamento del procedimento ad esse relativo implichi non più di 12 settimane.

Completate queste operazioni preliminari, è previsto che i migranti vengano presi in carico da tutti gli Stati membri, ripartiti secondo quote calcolate sul PIL e sulla popolazione di questi. Ove un migrante sia indirizzato ad un Paese diverso da quello di primo approdo e quel Paese non sia disposto ad ospitarlo, quest'ultimo pos-

⁵¹ Al riguardo la Commissione lo stesso 23 settembre 2020, in concomitanza con la pubblicazione del Comunicato Stampa presentante il Patto, ha pubblicato il Progetto di Regolamento COM (2020) 612 finale 2020/0278 (COD), Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio introducendo un controllo dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modificante i Regolamenti (CE) n. 2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817.

⁵² Per un apprezzamento di questa novità per il miglioramento che essa presenta dando maggiore certezza ai bambini rifugiati e migranti cfr. il comunicato dell'Unicef del 23 settembre 2020, in <https://www.unicef.it/doc/10064/patto-ue-su-migrazioni-sia-occasione-per-proteggere-bambini-migranti-e-rifugiati.htm>.

sa optare per un'obbligazione di suo rimpatrio (*return sponsorship*), assumendo di farsi carico del suo rientro in Patria; ma se entro 8 mesi non vi sia riuscito, debba trattenerlo sul proprio territorio in attesa di un successo al riguardo. E, comunque, è precisato che tutti i Paesi membri, in linea con l'equilibrio tra responsabilità e solidarietà che il Patto indica di perseguire, debbano contribuire sia alle spese dello Stato di primo approdo sia a quelle relative al rimpatrio.

Non vi è dubbio che la nuova iniziativa concretata dal Patto, se trasformata in testi normativi approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, potrà costituire un passo in avanti nella direzione della disciplina della materia. Grazie ad essi l'Unione europea dovrà abbandonare soluzioni *ad hoc*, stabilirà definitivamente che il primo approdo di migranti in uno Stato membro costituirà un arrivo nell'Unione europea facente scattare un principio di responsabilità collettiva tra i Paesi europei, istituirà *ex novo* un regime dell'Unione applicabile a salvataggi in mare e porrà in essere un sistema generale di gestione della migrazione capace di aumentare la certezza giuridica per gli individui da essa interessati. Resta il fatto che il testo contenuto nel Patto non abolisce il Regolamento di Dublino: è il frutto di un persistente rifiuto dei Paesi del gruppo di Visegrád, dei Paesi Baltici e dell'Austria di accettare una solidale redistribuzione automatica dei migranti approdanti nell'Unione e di una loro disponibilità a convergere con gli altri Paesi membri dell'Unione solo sull'idea di proteggere le frontiere esterne combattendo insieme contro i trafficanti ed inviando aiuti agli Stati da cui quei migranti provengono. Quanto di conseguenza previsto dal Patto non supera l'onerosa posizione degli Stati di primo approdo sancita dal Regolamento di Dublino. Lascia in capo ad essi per un non breve periodo di tempo la responsabilità principale di gestione delle procedure previste ed il rischio del non rispetto degli obblighi degli Stati che facciano la scelta di optare per una *return sponsorship*. E questo rischio, peraltro, è accresciuto dalla previsione del Patto secondo cui il rimpatrio dev'essere effettuato da quegli Stati operando, con problemi di ordine pratico e giuridico non agevolmente superabili, sul proprio territorio⁵³.

⁵³ Cfr. M. GALLUZZO, *Migranti, i dubbi di Lamorgese "Proposta UE da migliorare"*, in *Il Corriere della sera*, 25 settembre 2020, p. 10.

Conseguenza di detto rischio è che l'idea contenuta nell'espressione "ricollocaimento obbligatorio e automatico" tra tutti gli Stati membri, inserita a suo tempo nella "Dichiarazione di Malta"⁵⁴, non ha, di fatto, trovato una sua operatività e gli strumenti ora inventati, come il "pre-screening", possono essere destinati a perpetuare l'attuale situazione di affollamento nei Paesi di primo arrivo e di lungaggini esasperate⁵⁵.

Se si terrà conto che, nei giorni immediatamente precedenti la data di presentazione del Patto, detta pressione era in forte crescita, potrà considerarsi che questo ha costituito l'oggetto di un compromesso condizionato dalla paura di dover affrontare a viso aperto i Paesi a guida sovranista o, meglio, nazionalista e che non introduca niente di nuovo rispetto a quanto già statuito in detta sentenza del 2 aprile 2020 della Corte di giustizia. Potrà dedursene solo che costituisca un inequivoco riconoscimento del fatto che i problemi posti dall'immigrazione nell'area comunitaria danno luogo ad una *responsabilità* dell'Unione e dei suoi Stati membri e non più di ciascuno di questi.

10. *Il carattere non definitivo dell'atteggiamento preso dalla Corte di giustizia con la sentenza del 2 aprile 2020 e la sentenza OPAL del Tribunale del 10 settembre 2019*

L'atteggiamento con cui la Corte di giustizia, il 2 aprile 2020, ha chiaramente escluso l'esistenza nel diritto dell'Unione di un principio generale di solidarietà produttivo di effetti giuridici dev'essere confrontato, per considerarlo eventualmente definitivo, con la sentenza che il 10 settembre 2019 il Tribunale dell'Unione europea ha adottato e che è stata impugnata, con la conseguenza che la Corte di giustizia è dovuta tornare a pronunciarsi sull'argomento. Detta pronuncia, ed il seguito da essa avuto, richiedono di essere considerati

⁵⁴ Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale, del 3 febbraio 2017.

⁵⁵ P. BARTOLO, *Un patto sulle migrazioni che manca di coraggio*, in *Il Corriere della sera*, 27 settembre 2020, p. 28.

in modo dettagliato in ragione a) del riferimento che ad essa è stato fatto per riconoscere al principio generale di solidarietà effetti giuridici che, come anticipato nell'introduzione, non sono condivisibili e b) della conseguente scelta di procedere in questo lavoro ad un'analisi del rilievo che all'idea di solidarietà è stato progressivamente attribuito nel tempo.

L'indicata pronuncia del Tribunale concerneva l'applicazione degli artt. 18 e 22 della Direttiva 2003/55/CE, divenuti poi, senza modifiche, 32 e 36 della Direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale⁵⁶. Ai sensi del primo articolo "gli Stati membri garantiscono l'attuazione di un sistema di accesso dei terzi ai sistemi di trasmissione di trasporto e di distribuzione nonché agli impianti GNL, basato su tariffe pubblicate, praticabili a clienti idonei, comprese le imprese di fornitura, ed applicato obiettivamente e senza discriminazioni tra gli utenti del sistema". L'art. 36, dal canto suo, prevede deroghe agli obblighi di accesso dei terzi applicabili, a determinate condizioni e per un periodo limitato, ad interconnettori, impianti GNL ed impianti di stoccaggio. La concessione di tali deroghe è di competenza delle autorità di regolamentazione nazionali⁵⁷ che, una volta ricevuta la relativa richiesta, devono adottare una decisione al riguardo e sono tenute a notificarla alla

⁵⁶ Su di esse e sul loro scopo di realizzare il libero accesso alle reti e di salvaguardare l'approvvigionamento energetico della CE/Unione in linea con l'attenzione successivamente prestata dall'art. 194 TFUE ai valori della "solidarietà tra Stati" cfr., per tutti, M. MARLETTA, *Il Trattato di Lisbona e l'energia*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 400; ID., *Commento all'art. 194 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1651 ss.; ID., *Un nuovo tassello nel percorso di europeizzazione della disciplina sulle energie rinnovabili*, in *Liber amicorum Tizzano*, cit., p. 554 ss.

Per una prima interpretazione dell'art. 194 TFUE da parte della Corte di giustizia cfr. la sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 6 settembre 2012, Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-490/10, EU:C:2012:525. Su di essa cfr. T.M. MOSCHETTA, *Commento all'art. 194 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F. POCAR, M.C. BARUFFI, Padova, seconda edizione, 2014, p. 1117. Sul caso che ha portato a tale sentenza cfr. pure M. ONIDA, *Commento all'art. 194 TFUE*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, diretto da C. CURTI GIALDINO, cit., p. 1475.

⁵⁷ Su tali autorità e sul controllo nei loro confronti esercitato dall'Agenzia europea per la cooperazione dei regolatori nazionali cfr. T.M. MOSCHETTA, *Commento all'art. 194 TFUE*, cit., p. 1119.

Commissione europea la quale, entro due mesi dalla sua ricezione, può confermarla o adottare una decisione che impone alle autorità di regolamentazione di rettificarla o revocarla. Alle direttive di cui sopra⁵⁸ il Trattato di Lisbona ha aggiunto l'art. 194, par. 1, TFUE secondo il quale la politica energetica dell'Unione mira, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza nell'approvvigionamento energetico.

Il caso su cui il Tribunale era stato chiamato a pronunciarsi riguardava un ricorso con cui la Polonia chiedeva l'annullamento di una decisione con cui la Commissione UE, il 28 ottobre 2016, con lievi modifiche, confermava due decisioni dell'Autorità dell'energia tedesca (*BNetzA*) recanti esclusione dall'applicazione dei requisiti di accesso dei terzi, di cui all'art. 18 della Direttiva 2003/55/CE, delle capacità di trasporto transfrontaliere del progetto del gasdotto OPAL (gasdotto che consiste nella sezione interrata ad ovest del gasdotto *Nord Stream 1* controllato principalmente da una società russa e da una società avente sede in Germania nella regione Renania Palatinato).

Con il suo ricorso la Polonia sosteneva che la decisione impugnata a) consentiva a *Gazprom* ed alle entità del gruppo *Gazprom* di reindirizzare attraverso le capacità del Gasdotto Nordstream nuovi volumi di gas sul mercato dell'Unione sfruttando pienamente le capacità di questo gasdotto, b) comprometteva lo sfruttamento delle capacità di fornitura dei gasdotti dei concorrenti dell'OPAL Brater-

⁵⁸ Su di esse e sul loro scopo di realizzare il libero accesso alle reti e di salvaguardare l'approvvigionamento energetico della CE/Unione in linea con l'attenzione successivamente prestata dall'art. 194 TFUE ai valori della "solidarietà tra Stati" cfr., per tutti, M. MARLETTA, *Il Trattato di Lisbona e l'energia*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 400; ID., *Commento all'art. 194 TFUE, Trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1651 ss.; ID., *Un nuovo tassello nel percorso di europeizzazione della disciplina sulle energie rinnovabili*, in AA.Vv., *Liber amicorum Tizzano*, Torino, 2018, p. 554 ss.

Per una prima interpretazione dell'art. 194 TFUE da parte della Corte di giustizia cfr. la sentenza della Corte del 6 settembre 2012, Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea, Causa C-490/10, EU:C:2012:525. Su di essa cfr. T.M. MOSCHETTA, *Commento all'art. 194 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F. POCAR, M.C. BARUFFI, Padova, seconda edizione, 2014, p. 1117; M. ONIDA, *Commento all'art. 194 TFUE*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, diretto da C. CURTI GIALDINO, Napoli, 2012, p. 1475.

stwo e Yamal, sotto forma di una riduzione o anche di un'interruzione completa del trasporto di gas attraverso di loro, c) incidere negativamente sulla sicurezza energetica del proprio territorio, d) violava il principio generale di solidarietà tra gli Stati membri e tra l'Unione e quegli Stati ed e) contraddiceva lo spirito di solidarietà che, ai sensi dell'art. 194, deve informare ogni decisione presa in materia di energia.

La Commissione contestava tali argomenti affermando che il principio di solidarietà tra Stati membri, di cui all'art. 194, par. 1, TFUE, da un lato, esprime un criterio non diretto all'amministrazione che applica le norme e, d'altro lato, riguarda solo le situazioni urgenti di crisi di approvvigionamento o di funzionamento del mercato interno del gas. A suo avviso il funzionamento normale di tale mercato è regolato soltanto dai principi stabiliti dalla Direttiva 2009/73/CE⁵⁹.

Nel prendere posizione su questi contrapposti argomenti il Tribunale non ha accolto la posizione della Commissione. Per farlo ha, in un primo limitato passaggio, asserito che lo spirito di solidarietà energetica menzionato all'art. 194 TFUE "è l'espressione specifica, in tale settore, del principio generale tra gli Stati membri" indicando che esso a) "è menzionato, in particolare, all'art. 2 e all'art. 3, par. 3 TUE e all'art. 24, par. 2 e 3 nonché all'art. 122 par. 1 e all'art. 222 TFUE", b) "è alla base di tutto il sistema dell'Unione" e c) "comprende diritti ed obblighi tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri"⁶⁰. A questo modo ha dato l'impressione d'intendere che

⁵⁹ Per un rilievo svolto con riferimento alla disciplina di un settore diverso da quello dell'energia, quale quello dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione (con riferimento al quale non operano dati quali quelli di cui si dirà in appresso) secondo il quale l'effettività del principio di solidarietà tra gli Stati membri è tributario della capacità del legislatore dell'Unione a concretizzarlo in norme obbligatorie di diritto derivato cfr. K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne*, cit., p. 399.

⁶⁰ Per un'interpretazione di questo punto della motivazione del Tribunale come importante una qualificazione del principio di solidarietà interstatale – e non del principio di solidarietà energetica – come principio generale cfr. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 111 ss., il quale da una tale qualificazione di esso desume una sua idoneità, oltre a costituire un criterio d'interpretazione, un parametro di legittimità delle decisioni adottate dalle Istituzioni (p. 115). A questa interpretazione di detta motivazione

gli effetti giuridici dell'art. 194 TFUE relativi ad un caso in cui uno Stato membro, a seguito di catastrofi naturali o di atti terroristici, si trovi in una situazione critica o in una situazione di emergenza per il proprio approvvigionamento di gas, derivino direttamente non da quella disposizione ma da detto principio generale.

Nell'ampio saggio, a cui si è già fatto riferimento più volte a partire dall'introduzione⁶¹, si afferma che con ciò la sentenza OPAL del Tribunale ha dato luogo ad uno sviluppo estremamente rilevante nel percorso evolutivo della solidarietà interstatale. Ciò, innanzitutto, perché, in sintonia con quanto autorevolmente sostenuto nello stesso senso da una parte della dottrina⁶², avrebbe concretato la solidarietà come un principio generale a) atto a produrre effetti giuridici vincolanti e b) a costituire fonte di diritti ed obblighi sia per l'Unione sia per gli Stati membri senza necessità d'invocarla in combinato disposto con altre previsioni di diritto dell'Unione. E, poi, perché, confermerebbe la rilevanza di quel principio nell'ordinamento comunitario nel suo complesso risultando, per la sua inerenza

del Tribunale si è riferita C. FAVILLI nel *WebEx conference del 30 giugno 2021 Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea. Riflessioni su un recente volume*, promosso dall'Istituto di Politica e Sviluppo della Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa. Ha osservato che l'Avvocato generale, nel punto 96 delle sue conclusioni presentate alla Corte il 18 marzo 2021, si sarebbe ispirato a tale interpretazione nel considerare il principio di solidarietà come criterio per intendere le norme di diritto derivato, come elemento per colmare le lacune riscontrate in queste stesse norme e come parametro per il controllo giurisdizionale loro e delle decisioni degli Organi dell'Unione adottate sulla base di esse. Le è sfuggito, però, che tali funzioni l'Avvocato generale, in detto punto, ha attribuito non al principio generale di solidarietà ma al più specifico principio di solidarietà energetica.

⁶¹ F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 111 ss.

⁶² G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea Parte istituzionale. Ottava edizione aggiornata con l'accordo di recesso del Regno Unito dall'UE, in vigore dal 1° febbraio 2020*, Torino, 2020, p. 230 ss., secondo i quali non è corretto distinguere tra principi generali e principi fondamentali, avendo questi ultimi analoga capacità di costituire parametri di validità di atti dell'Unione. Sui principi generali del diritto dell'Unione cfr. 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*, Oxford, 2011, p. 179 ss.; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2006, p. 3 ss.; D. SIMON, *Les principes en droit communautaire*, in S. CAUDAL (ed.), *Les principes en droit*, Paris Economica, 2008, p. 287 ss.

al sistema e per la sua natura costituzionale, “suscettibile di trovare applicazione, in modo trasversale, con riguardo a tutte le politiche dell’Unione”⁶³. Questa affermazione, però, urta con il fatto che, immediatamente dopo avere fatto riferimento al principio generale di solidarietà, il Tribunale, ha confutato quanto sostenuto dalla Commissione secondo cui le situazioni eccezionali dovevano essere considerate rientrassero esclusivamente nella competenza della legislazione dell’Unione (competenza esercitata nel diritto derivato con l’adozione del Regolamento 994 del 2010). Ha precisato che la politica in materia di energia, e quindi l’applicazione dell’art. 194 TFUE e del principio di solidarietà energetica in esso sancito, indipendentemente dai tenui obblighi capaci di essere desunti direttamente dal principio generale di solidarietà⁶⁴, implica che “l’Unione e

⁶³ Cfr. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell’unione Europea e governance economica europea*, cit., pp. 155-156, che, sulla base di tali rilievi, afferma di considerare non condivisibile la tesi secondo cui non vi è alcuna ragione per la quale la disciplina emblematicamente incarnata dall’art. 125 TFUE debba prevalere sulla solidarietà. Ciò, peraltro, afferma richiamando che non vi sarebbe stata ragione per questa sua presa di posizione ove si dovesse condividere a) l’opinione da tempo espressa da due eminenti personalità tedesche (Theo Waigel e Otmar Issing), secondo i quali “‘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 out’ 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” o b) quella, non molto diversa, espressa dal delegato britannico ai lavori preparatori della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea secondo il quale la nozione britannica di solidarietà non ha il medesimo significato delle corrispondenti nozioni continentali.

È sempre in considerazione del rilievo che, ancora sulla base di quanto sopra indicato nel testo, pronunciandosi sull’art. 122, par. 2, TFUE, l’autore in questione, non condividendo i dubbi al riguardo avanzati da 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.), ritiene che quell’articolo sia stato idoneo a costituire la base giuridica per l’adozione del Regolamento 407/2010 istitutivo del MESF e ad operare a favore della Grecia nonostante non fosse stato accertato che la situazione che aveva determinato le difficoltà di quello Stato (poi dimostratasi coperta da una sua condotta fraudolenta) dovesse considerarsi, come richiesto da quella disposizione, tale da sfuggire al controllo di quel Paese.

⁶⁴ Per un’affermazione, peraltro, secondo cui “la solidarietà, benché retto a valore fondamentale nel diritto primario, non ha vocazione a costituire un principio generale del diritto dell’Unione” cfr. K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur*

gli Stati membri devono cercare, nell'esercizio delle loro competenze, a titolo di tale politica, di evitare di adottare misure atte ad incidere sugli interessi dell'Unione e degli altri Stati membri" e devono evitare "per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, della sua sostenibilità economica e politica e della diversificazione delle fonti per tener conto della loro interdipendenza e solidarietà di fatto"⁶⁵.

Attraverso l'introduzione nel Trattato di Lisbona dell'art. 194 TFUE e l'interpretazione di questo compiuta dai giudici dell'Unione si è passati così ad una situazione in cui il regime della materia ha acquistato una dimensione più positiva caratterizzata non solo da un'esigenza di cooperazione esterna tra gli Stati membri ma anche da vincoli di ciascuno Stato membro all'interno del suo ordinamento giuridico nel quadro della propria politica energetica nazionale⁶⁶.

commune et principe fédératif, cit., p. 416, i quali richiamano al riguardo E. DAGILYTĖ, *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, in *Solidarity in EU Law Legal Principle in the Making*, a cura di A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK, Elgaronline, 2018, p. 61 ss.

⁶⁵ Per una connotazione da parte del principio di solidarietà in relazione all'approvvigionamento energetico come avente un carattere costituzionale ancor prima delle pronunce OPAL cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi del 26 luglio 2017 nella causa C-226/16, Eni SpA e altri contro *Premier ministre e Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*, EU:C:2017:616, punti 33 e 34, nonché, più in generale, A. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 51 e J. MOLINIER (sous la direction de), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France (PUF), 2005, p. 250 (il quale qualifica la solidarietà come principio "supra-constitutional").

⁶⁶ Punto 78. Sui problemi di cui, alla luce della sentenza del Tribunale, un'autorità nazionale deve tenere conto, nel quadro del suo compito di considerare i diversi interessi a cui deve prestare attenzione e della incidenza della loro presa in considerazione sulla sovranità degli Stati membri cfr. M. MÜNCHMEYER, *Supercharging Energy Solidarity? The Advocate General's Opinion in Case C-848/19 P Germany v Poland*, in <https://europeanlawblog.eu>, 9 avril 2021, D. BUSCHLE, K. TALUS, *One for All and All for One? The General Court Ruling in the OPAL Case*, cit., pp. 10-11. Per una critica al modo di così argomentare del Tribunale perché improntato ad un approccio eccessivamente formalistico cfr. A. BOUTE, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, cit., p. 912. Per un parallelismo, invece, tra quanto affermato dal Tribunale a detto punto 78 e quanto sostenuto dalla Commissione negli orientamenti sull'accesso ai beni ed ai servizi essenziali durante il Covid-19 cfr. G. DI FEDERICO, *L'assistenza sanitaria transfrontaliera alla prova della pandemia*, in *Unione Europea 2020. I dodici mesi*

Che questo sviluppo si sia determinato nel quadro di detto progressivo arricchimento dell'idea di solidarietà realizzatosi prima grazie all'introduzione nel Trattato di Lisbona dell'art. 194 TFUE e poi attraverso una pronuncia di un organo giudiziario dell'Unione non deve meravigliare. Quanto all'importanza attribuita a questa in ragione delle pronunce OPAL, è stato, da un lato, ben rilevato, che, per i 10 anni successivi alla sua introduzione nell'ordinamento dell'Unione il principio di solidarietà espresso da quella disposizione "*was a sleeping beauty. Prince charming turned out to come from Luxembourg*"; e, d'altro lato, è stato non meno puntualmente osservato che disposizioni di ordine costituzionale, quale tale disposizione è, a) "non è atto passivo meramente ricognitivo, ma è comprensione e, quindi, mediazione fra testo, immobile nel suo passato prossimo o remoto, e l'attualità dell'interprete; b) è una fase interna al processo di produzione del diritto, che lo compie e lo conclude rendendolo vivo con l'immersione nel concreto della vita quotidiana" e c) dà luogo ad un "naturale protagonismo dell'interprete"^{67 68}.

che hanno segnato l'integrazione europea, a cura di P. MANZINI, M. VELLANO, Milano, 2021, pp. 75-76. Ivi tale autore rileva che, secondo questi orientamenti (che non hanno carattere vincolante, ma illustrano notevoli margini di miglioramento *rebus sic stantibus*), l'obiettivo ultimo che potrebbe giustificare una restrizione temporanea a tale accesso all'autorizzazione all'esportazione di quei beni "non sarebbe (più) la protezione di un interesse vitale dello Stato membro che lo invoca, ma, al contrario, la tutela della salute delle persone che vivono nell'Unione europea".

⁶⁷ P. GROSSI, *Pluralità delle fonti del diritto e attuazione della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2019, p. 773 e ss., il quale, al riguardo, richiama H.-G. GADAMER, *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*, Tübingen, Mohr, 1960. Per una ricostruzione analoga del ruolo dei giudici con riferimento all'applicazione del diritto civile ma svolta con considerazioni oggettivamente rilevanti per l'applicazione di norme di qualsiasi ordinamento, cfr. F. GALGANO, *La giurisprudenza tra ars interveniendi e ars combinatoria*, cit., p. 86 ss., il quale, però, con riferimento ai casi che specificamente considera, ritiene che i giudici esplichino non un ruolo creativo ma di rinvenimento di regole implicite al sistema a cui appartengono.

⁶⁸ Un analogo atteggiamento potrebbe parere essere assunto da S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, cit., p. 82, secondo la quale la collocazione della solidarietà *nel contesto costituzionale* del diritto comunitario acquista un particolare significato in relazione al ruolo creativo svolto dalla Corte di giustizia con riferimento alla propria interpretazione di principi non scritti di tale diritto. Questa posizione è, però, qualificata dal fatto che essa la esprime riferendosi alle posizioni prese dalla Corte di giustizia nei casi Commissione contro Francia del 10 dicembre 1969 (Cause riunite 6 e 11-

11. *La deduzione dai paragrafi precedenti che il principio di solidarietà energetica costituisce non una specificazione ma una concretizzazione di un principio di solidarietà e che il riferimento a questo nella sentenza del Tribunale costituisce soltanto un obiter dictum*

È in ragione di quanto sopra che l'art. 194 TFUE e l'interpretazione che di esso è stata data non sono l'"espressione specifica dell'idea di sovranità o di un principio di solidarietà" – com'è stato impropriamente indicato all'inizio della pronuncia del Tribunale – ma costituiscono, invece, una loro concretizzazione. L'idea di solidarietà ed il principio che ad esso si richiama sono astrattamente idonei nel loro intrinseco contenuto, a comportare diritti ed obblighi tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri nell'accezione minimale indicata e, diciamo pure, mai autonomamente realizzata in modo vincolante indipendentemente da disposizioni puntuali che li imponessero⁶⁹; è attraverso l'art. 194 e l'interpretazione ad esso data che si sono concretizzati con una portata ben più ampia di quella da detta idea e da detto principio desumibile. Grazie a questa loro concretizzazione come principio di solidarietà energetica il Tribunale ha potuto annullare la decisione della Commissione dell'Unione perché ad esso contraria. L'ha fatto affermando che a quell'Istituzione spettava

69, EU:C:1969:68), Commissione contro Italia del 7 febbraio 1973 (Causa 39-72, EU:C:1973:13) e Commissione contro Regno Unito del 7 febbraio 1979 (Causa 128/78, EU:C:1979:32) e nel Parere 1/75 dell'11 novembre 1975 (EU:C:1975:145) rilevando che i giudici di Lussemburgo hanno concepito la solidarietà non come una autonoma fonte di obbligazioni positive ma piuttosto di doveri negativi richiedenti agli Stati membri di astenersi dal comportarsi contro e di agire in favore dell'interesse comune della Comunità (p. 80); e poco dopo (a p. 81), indicando di voler illustrare la dimensione giuridica attribuita alla solidarietà dalla Corte, ha precisato che questa ha espresso i doveri importati dalla necessità di rispettare gli aspetti negativi della solidarietà riferendosi al principio di leale cooperazione.

⁶⁹ Cfr. al riguardo la pronuncia del 2 aprile 2020 Commissione europea contro Repubblica di Polonia, Repubblica ceca e Ungheria, Cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, Punti 68 e 69, concernente la ripartizione di cittadini di Stati terzi all'improvviso pervenuti massicciamente nel territorio dell'Unione, con cui ha stabilito che gli oneri derivanti da decisioni adottate in forza dell'art. 78, par. 3 del TFUE devono essere ripartiti tra gli Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra di essi, dal momento che tale principio, ai sensi dell'art. 80 TFUE, disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo.

tava, “nell’ambito della decisione impugnata, valutare se la modifica del regime di sfruttamento del gasdotto OPAL, proposta dall’Autorità di regolamentazione tedesca, potesse incidere sugli interessi in materia di energia di altri Stati membri e, in caso affermativo, bilanciare tali interessi con l’interesse che detta modifica presentava per la Repubblica federale di Germania e, se del caso, l’Unione”.

Ne consegue che il riferimento fatto dal Tribunale al principio generale di solidarietà ed ai diritti e agli obblighi da esso discendenti agli effetti del contenuto che esso ha preso costituisce un elemento di passaggio che non a caso è stato qualificato come un “*obiter dictum*”⁷⁰.

12. *Il ricorso della Germania contro la sentenza del Tribunale e la non considerazione in esso di un principio generale di solidarietà e di una non applicabilità in materia di politica energetica degli artt. 123-125*

Contro la sentenza del Tribunale ha fatto ricorso la Germania. I suoi avvocati, avanzando i motivi dell’impugnazione, non hanno in alcun modo menzionato il riferimento fatto dal Tribunale al principio generale di solidarietà; si sono solo riferiti al principio di solidarietà energetica ed hanno affermato che esso non costituisce un criterio giuridico da cui possono conseguire obblighi di agire per gli organi esecutivi. L’hanno evidentemente fatto a) in ragione della circostanza che la Corte di giustizia non ha, sin qui, mai riconosciuto al principio in questione il carattere che gli ha attribuito la pronuncia del Tribunale e b) in una convinzione che la posizione della Corte al riguardo è talmente consolidata da non poter mutare in ragione di quella pronuncia.

Ora, mentre quanto indicato *sub a)* è vero, la convinzione prospettata *sub b)* non ha fondamento. Non ha fondamento innanzitutto perché, se è legata ad una più precisa idea che la Corte non pos-

⁷⁰ G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell’Unione europea*, cit., p. 108, che qualifica il punto 70 della pronuncia del Tribunale, che vedremo è stato richiamato al punto 49 della pronuncia della Corte di giustizia, come “niente di più che un *obiter dictum*”.

sa mutare la sua giurisprudenza in ragione di una pronuncia di un organo giurisdizionale ad essa inferiore, trascura la considerazione reciproca esistente tra le due giurisdizioni dovuta anche al fatto che molti dei membri dell'una provengono dall'altra. E poi, e soprattutto, perché non tiene conto del fatto che l'atteggiamento al riguardo della Corte di giustizia si è determinato in un caso, relativo alla legittimità dell'istituzione del MES, delle disposizioni del Titolo VIII del TFUE concernente la politica economica e monetaria, diverso dal Titolo XXI del TFUE relativo all'energia.

Come rilevato particolarmente sopra, nel par. 8 del capitolo II, nell'applicare in quel caso le disposizioni del primo titolo la Corte doveva tener conto del fatto che gli artt. 123-125 TFUE, nonostante non potessero rilevare, ricadevano nell'ambito del primo titolo che è comunque improntato all'idea di non solidarietà, funzionale all'incentivazione di politiche di bilancio virtuose degli Stati membri dell'area euro, in essi specificamente indicate⁷¹. Ha, di conseguenza, considerato legittima la partecipazione di questi ad un accordo internazionale come il MES che prevede un'assistenza finanziaria ad uno Stato di quell'area che si trovi in difficoltà e, nonostante l'art. 122 TFUE debba essere applicato in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, ha considerato che quell'accordo possa trovare applicazione quando l'assistenza da esso prevista sia indispensabile per la salvaguardia di quell'area.

Il Titolo XXI del TFUE prevede sì, anch'esso, che la politica energetica debba svolgersi in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, ma senza esigere un coordinamento del suo art. 194 TFUE con disposizioni del tipo di quelle degli artt. 123 e 125 del Titolo VIII. È stato per questo che il Tribunale, con la sentenza del 10 settembre 2019, come già sopra indicato, ha ritenuto che quella politica "implica che l'Unione e gli Stati membri devono cercare, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze a titolo di tali politiche, di

⁷¹ Di questo G. MORGESE (*Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., p. 89, nota 64) non ha tenuto conto dando invece un importante rilievo alle obiezioni espresse dalla Germania nel primo motivo del suo ricorso ed enfatizzando che la sentenza del Tribunale, per costituire un precedente rilevante, deve essere confermata in termini inequivocabili dalla Corte di giustizia.

evitare di adottare misure atte ad incidere sugli interessi dell'Unione e degli altri Stati membri, per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento, della sua sostenibilità economica e politica e della diversificazione delle fonti di approvvigionamento al fine di assumersi [*to take account of*] la loro interdipendenza e la loro solidarietà di fatto"; e, perciò, ha annullato la decisione per contrarietà al principio di solidarietà energetica perché la Commissione, nell'adottarla, non aveva effettuato un esame delle conseguenze della modifica del regime di sfruttamento del gasdotto OPAL sulla sicurezza dell'approvvigionamento della Polonia.

13. *La sentenza che la Corte ha reso nel caso OPAL il 15 luglio 2021 ed il rilievo che può apparire aver dato al principio generale di solidarietà*

Nel pronunciarsi il 15 luglio 2021 la Corte di giustizia, pur evidenziando che l'oggetto principale su cui doveva esprimersi era costituito dall'interpretazione dell'art. 194 TFUE, al punto 49 a) ha richiamato quanto il Tribunale ha affermato di passaggio, al punto 70 della sentenza impugnata, secondo cui il principio di solidarietà comporta di per sé stesso diritti e obblighi e b) ha dichiarato che esso l'ha fatto "giustamente", avendo ben presente l'affermazione di passaggio fatta dal Tribunale secondo cui "sull'Unione grava un obbligo di solidarietà nei confronti degli Stati membri e che questi ultimi hanno un obbligo di solidarietà tra di essi e nei confronti dell'interesse comune dell'Unione e delle politiche condotte da quest'ultima".

Questa dichiarazione, però, è stata neutralizzata dal fatto che la Corte, come aveva fatto il Tribunale, ha annullato la decisione sottoposta alla sua considerazione non perché questa confliggeva con il principio generale di solidarietà ma con quello di solidarietà energetica. Essa, comunque, non è di poco conto; nonostante sia del tutto nuova⁷², non è escluso possa essere invocata quale importante valo-

⁷² È vero, infatti, che la Corte di giustizia aveva già fatto riferimento al principio di solidarietà per censurare gravemente la Francia e l'Italia nei casi indicati sopra in nota 2; ma lo aveva fatto per contrastare la violazione da parte loro del dovere di rispettare il diritto comunitario e di agire in favore dell'interesse comune

rizzazione dell'idea di solidarietà, come, peraltro, già accaduto nel contesto del caso *Alexios Anagnostakis* contro Commissione europea, già richiamato al par. 2 di questo capitolo, che ha portato alla sentenza della Corte del 12 settembre 2017 confermativa di una precedente pronuncia del Tribunale⁷⁵ (caso in cui il ricorrente, sia pur senza successo, aveva invocato quell'idea, chiedendo l'annullamento di una decisione della Commissione di rigetto di una sua domanda di registrazione di un'iniziativa legislativa dei cittadini, volgente ad ottenere l'introduzione nell'ordinamento dell'Unione di un meccanismo di carattere generale e permanente atto a consentire che uno Stato in difficoltà potesse non rimborsare in tutto o in parte il proprio debito pubblico). Il Tribunale, come già evidenziato, l'ha espressa, però, nel quadro di un ragionamento che si è concluso con

della Comunità e non per affermare un obbligo di solidarietà tra Stati membri. Non si può considerare che contrasti con l'osservazione svolta nel testo circa l'inaccettabilità di una qualificazione del principio di solidarietà energetica come "specificazione" di un principio generale di solidarietà l'indicazione contenuta in F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, secondo cui la solidarietà sovranazionale tra gli Stati membri si manifesta in specifici obblighi giuridici. Questa indicazione, infatti, è da quell'autore riferita solo come obiettivo dei Trattati (per una chiara affermazione della solidarietà come obiettivo della Comunità cfr. il riferimento fatto da G. MORGESE (*Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 94) alla sentenza del Tribunale di primo grado del 15 settembre 1998 (Breda Fucine Meridionali SpA (BFM) e Ente partecipazioni e finanziamenti industria manifatturiera (EFIM) contro Commissione delle Comunità europee, Cause riunite T-126/96 e T-127/96, EU:T:1998:207), secondo cui "le deroghe al libero gioco della concorrenza previste [dall'attuale art. 107 TFUE] a favore degli aiuti regionali sono fondate sull'esigenza della solidarietà comunitaria, obiettivo fondamentale del trattato come attestato dal suo preambolo".

Casolari indica, invece, come riconoscimento di effetti giuridici al principio in questione, quanto affermato dalla Corte di giustizia con sentenza del 19 settembre 2013 (*Pensionsversicherungsanstalt* contro *Peter Brey*, Causa C-140/12, EU:C:2013:565) in cui questa ha riconosciuto che il requisito del possesso di risorse economiche sufficienti da parte dei cittadini UE che desiderano esercitare il proprio diritto di circolazione e di soggiorno ammette "una certa solidarietà finanziaria dei cittadini dello Stato membro ospitante verso quelli degli altri Stati membri" anche se poi (citando A. MCDONNELL, *Equality for Citizens in the EU: Where Did All the Flowers Go?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI [eds.], *The Principle of Equality in EU Law*, cit., p. 199 ss.) aggiunge che tale solidarietà risulta decisamente affievolita nella giurisprudenza successiva.

⁷⁵ Sentenza del Tribunale del 30 settembre 2015, *Alexios Anagnostakis* contro Commissione europea, Causa T-450/12, EU:T:2015:739.

una valorizzazione del ben distinto principio di solidarietà energetica e che ha portato quell'organo e poi la stessa Corte a considerare illegittima la decisione impugnata della Commissione perché incompatibile con questo principio. È stato per questo che la Corte, da parte sua, non ha, innanzitutto, ripreso il punto 70 della sentenza del Tribunale in nessuna altra parte della sua pronuncia, ha fatto precedere il suo punto 49 da un punto 48 e l'ha fatto seguire da un punto 50, facenti entrambi puntualmente riferimento a detto più specifico principio; e, poi, ha confermato la pronuncia del Tribunale di annullamento della decisione impugnata in ragione della sua incompatibilità con questo. Peraltro il punto 49 della pronuncia della Corte, come già indicato nell'introduzione, non potrà, comunque, essere invocato come precedente vincolante in casi futuri dato che un tale rilievo esso avrebbe potuto acquisire solo ove avesse risolto concretamente il problema con riferimento al quale è stato espresso⁷⁴. Cosa che non si è verificata.

Di conseguenza l'atteggiamento che la Corte ha assunto nel punto 49 può intendersi solo nel senso che il principio generale di solidarietà, è *idoneo* a dare luogo a diritti ed obblighi distinguendosi tra idoneità astratta ed idoneità concreta a produrre conseguenze di quel tipo: idoneità *astratta* perché esso, sebbene presenti aspetti e gradi di concretezza diversi, come valore e come obiettivo del processo d'integrazione europea, può essere dotato di un significato atto a comportare conseguenze giuridiche; idoneità *concreta* che può

⁷⁴ Non ci si può non chiedere se E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, p. 263, ove avesse potuto tenere conto dell'insieme delle riflessioni suscitate dalla sentenza della Corte del 15 luglio 2021, adottata successivamente al suo scritto, avrebbe indicato che il principio generale di solidarietà appare realmente "un vero e proprio parametro di legittimità delle decisioni assunte dalle istituzioni dell'Unione qualificandosi come fonte di diritti ed obblighi sia per questa che per gli Stati membri" e che secondo la Corte di giustizia il principio di solidarietà "costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione" e "comporta dei diritti e degli obblighi sia per l'Unione che per gli Stati membri". E ci si può domandare se un'identica affermazione abbia potuto logicamente fare G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 100, il cui scritto è pure successivo alle riflessioni suscitate dalla sentenza di cui sopra. E ciò tanto più che la sua affermazione non può non apparire contraddittoria con la qualifica che egli, a pagina 108, fa del punto 49 della sentenza della Corte come "niente più che un *obiter dictum*".

realizzarsi solo al darsi di specificazioni e di elementi quali quelli sopra indicati che devono essere colti da chi deve interpretarli (in ultima istanza la Corte di giustizia) e discernere il contenuto normativo che è a loro proprio. Specificazioni ed elementi che di fatto non si sono prodotti con riferimento ad un'applicazione del principio in via generale a tutte le politiche dell'Unione⁷⁵.

Per le ragioni sopra indicate non vi è dubbio che una statuizione, secondo cui il principio di solidarietà assume rilievo non solo in relazione alla legittimità di atti adottati dalla Commissione ma anche in relazione ai rapporti di uno Stato membro nei confronti degli altri ed all'interesse comune dell'Unione, si può solo considerare sia stata posta in essere con riferimento alla disciplina energetica contenuta nell'art. 194 TFUE. Non la si può, invece, considerare come riferentesi ad una applicazione in via generale a tutte le politiche dell'Unione. Peraltro, se il Tribunale e la Corte l'avessero intesa in tal senso si sarebbero inevitabilmente accorti delle importanti conseguenze che se ne sarebbero potute trarre ed avrebbero dovuto avvertire l'esigenza di non contenerla in un punto di mero passaggio del loro ragionamento.

14. *Gli effetti giuridici attribuiti dalle pronunce dei giudici di Lussemburgo al principio di solidarietà energetica e l'incoraggiamento che esse possono dare all'attribuzione di effetti giuridici al principio di solidarietà anche a settori diversi*

A tutto quanto sopra si devono aggiungere due importanti rilievi.

Si deve, innanzitutto, rilevare che i giudici di Lussemburgo hanno affermato che lo spirito di solidarietà menzionato all'art. 194, par. 1, TFUE deve guidare qualsiasi azione che sia posta in essere nel

⁷⁵ È per questa ragione che non può essere condivisa un'interpretazione della sentenza del Tribunale nel senso che essa potrebbe essere intesa come attribuyente al principio di solidarietà una funzione suscettibile di svolgersi non soltanto con riferimento al settore energetico ma anche a tutti gli altri in cui l'Unione ha acquistato una competenza accolta, ad esempio, A. BOUTE, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, cit., p. 907 e da T.M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, cit., p. 428 ss.

settore della politica energetica e cioè l'adozione di tutti gli atti che la riguardano. Di conseguenza hanno ritenuto che il principio di solidarietà energetica deve essere preso in considerazione dalle Istituzioni dell'Unione nonché dagli Stati membri provvedendo a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti dell'Unione, il che implica non soltanto far fronte a situazioni di emergenza allorché queste si verificano, ma anche adottare misure volte a *prevenire* le situazioni di crisi. A fronte di una argomentazione della Germania secondo cui una siffatta applicazione del principio in questione equivarrebbe ad imporre all'Unione ed agli Stati membri "una lealtà incondizionata" ostacolante qualsiasi decisione, essi hanno affermato che l'applicazione del principio di solidarietà energetica non significa che la politica dell'Unione in materia di energia non debba in alcun caso avere un impatto negativo sugli interessi particolari di uno Stato membro in tale settore perché le Istituzioni dell'Unione e gli Stati membri, *appunto a titolo preventivo*, sono tenuti a prendere in considerazione, nella attuazione di tale politica, tanto gli interessi dell'Unione quanto quelli dei diversi Stati membri *potenzialmente* riguardati, ed a procedere ad un loro bilanciamento.

La Corte ha, poi, statuito che il principio di solidarietà energetica comporta che a) "gli atti adottati [in materia] dalle Istituzioni dell'Unione, compresi quelli della Commissione, devono essere interpretati, e la loro legittimità deve essere valutata, alla luce del principio di solidarietà energetica"⁷⁶ e b) questo principio non può "essere limitato alla esigenza di assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti, contemplata dall'art. 36, paragrafo 1, della Direttiva 2009/73/CE". Ciò perché tale esigenza costituisce "soltanto una delle manifestazioni del principio di solidarietà energetica considerato che l'art. 194, par. 1, TFUE enuncia quattro obiettivi differenti, perseguiti, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, dalla politica dell'Unione nel settore dell'energia"⁷⁷. Di conseguenza ha statuito che l'assenza di una menzione nell'art. 36, par. 1 di quella direttiva del principio di solidarietà energetica non dispensava la Commissione dall'esaminare l'incidenza di quest'ultimo sulle misure in dero-

⁷⁶ Punto 44 della sentenza.

⁷⁷ Punto 47 della sentenza.

ga adottate mediante la decisione controversa⁷⁸ e, quindi, dal tener conto della sua idoneità a colmare le lacune del diritto derivato relativo alla materia⁷⁹.

In secondo luogo il risultato a cui il Tribunale e la Corte sono pervenuti è rilevante anche se non quanto quello a cui sarebbero giunti ove avessero fatto proprio l'intendimento degli effetti del principio generale di solidarietà interstatale da alcuni erroneamente attribuito alla sentenza del Tribunale⁸⁰. Quel risultato, aldilà dell'incidenza che è destinato ad avere nel quadro della gestione della politica energetica, non è escluso che, come ipotizzato da Max Münchmeyer, possa avere indirettamente incoraggiato l'attribuzione di effetti giuridici alla solidarietà anche in relazione ad altri settori per la gestione dei quali i trattati facciano di essa menzione⁸¹. E, come sostenuto da Gianluca Contaldi⁸² sempre con riferimento a settori diversi da quel-

⁷⁸ Punto 48 della sentenza.

⁷⁹ Con quanto così statuito con riferimento al principio di solidarietà energetica non si può escludere che la Corte abbia inteso riflettere nel suo tono quanto l'Avvocato generale aveva affermato nelle sue conclusioni presentate il 31 ottobre 2019 nella causa Commissione europea contro Repubblica di Polonia, Causa C-715/17; Commissione europea contro Repubblica di Ungheria Causa C-718/17; Commissione europea contro Repubblica ceca, Causa C-719/17, EU:C:2019:917. In esse quell'Avvocato generale, aveva indicato che "la solidarietà è la linfa vitale del progetto europeo", ma aveva aggiunto che "attraverso la loro partecipazione a tale progetto e la cittadinanza dell'Unione, gli Stati membri e i loro cittadini possiedono obblighi e benefici, doveri e diritti" ed aveva ulteriormente affermato che il principio in questione "implica, talora, l'accettazione della condivisione di oneri", condivisione che "non equivale ad esaminare i Trattati e il diritto derivato per verificare cosa si può rivendicare" ma "esige anche l'assunzione di responsabilità collettive nonché oneri (sì, oneri) per promuovere il bene comune": cioè non esclude oneri quali quelli capaci di derivare dall'obbligo di solidarietà di cui fa stato l'art. 80 TFUE, inteso quest'obbligo come sancito da un principio generale del diritto dell'Unione, che ciascuno Stato membro ha nei confronti degli altri.

⁸⁰ Per una decisa affermazione secondo cui "la solidarietà, benché retta a valore fondamentale del diritto primario, non ha vocazione a costituire un principio generale del diritto dell'Unione" cfr. K. LENAERTS e S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux états membres et principe fédératif de l'Union européenne*, cit., p. 416, i quali richiamano al riguardo E. DAGILYTĖ, *Solidarity: a general principle of EU law?: two variations on the solidarity theme*, in *Solidarity in EU law: legal principle in the making*, a cura di A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, ESIN KÜÇÜK, Elgaronline, 2018, p. 61 ss.

⁸¹ Cfr. M. MÜNCHMEYER, *Supercharging Energy Solidarity? The Advocate General's Opinion in Case C-848/19 P Germany v Poland*, cit.

⁸² G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, cit., p. 449.

lo energetico, potrebbe comunque essere inteso come manifestazione di una tendenza al cambiamento capace di indurre a ritenere che a) nella sostanza sia mutato il principio ispiratore del trattato, b) il principio cardine della materia economica non consista più nel mero divieto di aiuti finanziari agli Stati membri e c) sia ora ammessa, anche in campo economico, una forma di solidarietà. Si potrà iniziare a verificarlo nei prossimi capitoli dedicati all'applicazione del principio di solidarietà con riferimento all'emergenza sanitaria, alla tutela dei lavoratori ed alla realizzazione del *Next Generation EU*.

15. *Gli atteggiamenti che sono seguiti a quanto assunto dal Tribunale nel caso OPAL sul rapporto tra il principio di solidarietà e quello di leale cooperazione e la posizione successivamente assunta al riguardo dalla Corte di giustizia*

Il seguito che un recente importante studio⁸⁵ ha dato alla posizione che il Tribunale ha preso nel caso OPAL con riferimento al rapporto tra il principio di solidarietà e quello di leale cooperazione, costituisce l'occasione per evidenziare la posizione successivamente assunta riguardo a quel rapporto dalla Corte di giustizia.

Questo studio richiama, innanzitutto, una serie di norme di diritto primario UE esprimenti l'esigenza di un perseguimento di solidarietà tra Stati membri e la pronuncia della Corte di giustizia del 18 marzo 1980⁸⁴ facente applicazione dell'art. 58 del Trattato CECA. Tra dette norme di diritto primario quello studio ha fatto riferimento a) all'art. 122 TFUE che consente al Consiglio di decidere, "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri", misure adeguate in caso di difficoltà gravi derivanti dall'approvvigionamento di determinati prodotti, a partire da quelli del settore energetico, b) all'art. 67 TFUE, secondo il quale l'Unione deve sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne che sia

⁸⁵ F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, cit., p. 66.

⁸⁴ Sentenza della Corte del 18 marzo 1980, S.p.A. Ferriera Valsabbia ed altri contro Commissione delle Comunità europee, Cause riunite 154, 205, 206, 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, EU:C:1980:81.

fondata sulla “solidarietà tra Stati membri”, c) all’art. 80 TFUE, secondo cui l’azione dell’Unione in tale materia è governata dal “principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”, d) all’art. 222 TFUE, che impone tanto all’Unione quanto agli Stati membri di adottare le misure necessarie per fornire assistenza a quelli tra detti Stati che siano vittime di attacchi terroristici o affetti da disastri naturali causati dall’uomo, qualora questi ultimi ne facciano espressa richiesta ed e) al Regolamento UE 2020/461⁸⁵, prevedente assistenza ai Paesi colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica. A queste norme associa la sentenza del 18 marzo 1980 in quanto in essa la Corte ha precisato che la politica anticrisi nel settore siderurgico “si impernia sul principio fondamentale della solidarietà tra le varie imprese”.

L’autore di quello studio considera, poi, che detta serie di norme e detta pronuncia si differenzino a) da norme del Trattato UE, quale l’art. 24, par. 3, TUE (rinforzato dall’art. 31, par. 2, dello stesso Trattato), che richiede agli Stati membri di sostenere senza riserve la PESC in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca e sancisce un generale obbligo di realizzare i compiti derivanti dai Trattati istitutivi e b) dalla pronuncia adottata nel caso Commissione contro Italia del 7 febbraio 1973⁸⁶, in cui la Corte di giustizia ha affermato che il “venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l’ordinamento giuridico comunitario”. Ritieni che, nel quadro della serie di disposizioni e della pronuncia della Corte sopra indicate, in primo luogo i due principi – di solidarietà e di leale cooperazione – appaiono distinti ma complementari. Considera, in secondo luogo, che le norme e le pronunce sopra indicate concretino l’affermazione di un obbligo, tanto per l’Unione quanto per gli Stati membri, di agire al fine di non ostacolare il perseguimento degli obiettivi della politica dell’Unione e che, quindi, l’obbligo di rispettare il principio di

⁸⁵ Regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all’Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica, in *Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea*, l. 99, 31 marzo 2020, p. 9.

⁸⁶ Causa 39/72, EU:C:1973:13.

solidarietà da esse letteralmente sancito concreti, sostanzialmente, un dovere di rispettare il principio di leale cooperazione, stabilito all'art. 4, par. 3, TUE.

A questa seconda serie di norme e pronunce quell'autore equipara la sentenza OPAL del Tribunale. Ha dato particolare rilievo a quanto da questa contenuto nel punto 77⁸⁷, secondo cui le Istituzioni dell'Unione e gli Stati membri devono tener conto, nell'ambito dell'attuazione della politica energetica, degli interessi tanto dell'Unione quanto dei vari Stati membri e della necessità di ponderare tali interessi in caso di conflitto. Ne ha desunto che, se si considera quanto contenuto in tale punto con attenzione, è difficile non riconoscere in esso un obbligo, tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri, di agire – nell'ambito delle rispettive competenze – al fine di non ostacolare il perseguimento degli obiettivi della politica energetica UE, così come elencati nell'art. 194, par. 1, TFUE. Ed ha concluso che, a ben vedere, l'applicazione che il Tribunale ha dichiarato di fare del principio di solidarietà non costituisce “altro” che un'applicazione “del principio di leale cooperazione!”.

L'autore in questione, come visto, rileva che l'assenza di automatici obblighi scaturenti dal principio di solidarietà debba considerarsi superata con riferimento alla prima serie di norme e pronunce della Corte dall'operare del principio in connessione con quello di leale cooperazione. Con riferimento alla seconda serie di norme e pronunce ritiene, invece, che il rilievo giuridico del principio di solidarietà sia assorbito da parte di quello di cooperazione. Egli, aderendo a quanto fatto da un importante studioso francese, *Marc Blanquet*⁸⁸, lega la valorizzazione di questo secondo principio alla ricostruzione delle sue specifiche finalità individuando quattro differenti tipologie di obblighi: a) obblighi di cooperazione, b) obblighi di collaborazione, c) obblighi di lealtà e d) obblighi di solidarietà caratterizzati come obblighi di assistenza tra Stati finalizzati al perseguimento degli obiettivi dell'Unione⁸⁹.

⁸⁷ Cfr. *supra*, par. 10.

⁸⁸ M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Paris, 1994, p. 223 ss.

⁸⁹ F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, cit., pp. 106-107.

Mentre in detta elencazione il quarto tipo di obblighi costituisce un'evidente puntualizzazione dei primi tre, un più recente lavoro, che non richiama gli autori immediatamente sopra citati ma dà inequivocabilmente segno di rifarsi a questi, dà ad esso un rilievo del tutto autonomo⁹⁰. Quel lavoro gli attribuisce un tale rilievo riconducendo effetti vincolanti ai principi di solidarietà e di cooperazione alla luce di una loro lettura congiunta, indipendentemente da una loro considerazione con riferimento al perseguimento di obiettivi propri dell'Unione e quindi ritenendoli funzionali anche alla soddisfazione di esigenze puramente specifiche di Stati membri⁹¹. A questo modo non solo non riconduce effetti vincolanti al principio di solidarietà considerato di per sé, autonomamente, ma lo considera di fatto assorbito da quello di leale cooperazione.

Al riguardo la Corte di giustizia si è espressa con riferimento al caso energetico sottoposto alla sua considerazione; lo ha fatto, però, in termini inequivocabilmente atti a valere in relazione al rapporto tra i due principi in generale, assumendo un atteggiamento ben diverso. Al punto 41, superando dette due posizioni ed il largo dibattito che le ha precedute⁹², ha affermato che il principio di solidarietà, pur essendo autonomo, è strettamente connesso al principio di leale cooperazione, sancito all'art. 4, par. 3, TUE, in virtù del quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nei compiti derivanti dai Trattati⁹³.

⁹⁰ S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, cit., p. 196.

⁹¹ Per una distinzione tra la soddisfazione di esigenze specifiche di uno o più Stati membri e il perseguimento di generali interessi o obiettivi dell'intera Unione cfr. quanto al riguardo indicato in tale opera a p. 108.

⁹² Per un richiamo di tale dottrina cfr. da ultimo S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, cit., p. 104 ss.

⁹³ La considerazione da parte della Corte di giustizia del principio di solidarietà come autonomo rispetto a quello di leale cooperazione non è smentita dal fatto che al punto 52 essa affermi che il primo va "letto congiuntamente" con il secondo. L'utilizzo di questa espressione, invero, è ben diverso da quello dell'espressione utilizzata nel lavoro sopra richiamato nel testo, secondo cui occorre procedere ad una "lettura congiunta" dei due principi, dato che questa, inequivocabilmente, implica un superamento dell'autonomia dell'un principio rispetto all'altro.

CAPITOLO IV

IL COVID-19, GLI INTERVENTI POSTI IN ESSERE AL RIGUARDO DALLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE ED IL MODO NUOVO IN CUI ESSI SI ISPIRANO ALL'IDEA DI SOLIDARIETÀ

SOMMARIO: 1. Gli interventi delle Istituzioni politiche dell'Unione per far fronte al Covid-19: a) la Decisione 1313/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e la tutela della sanità pubblica. – 2. (*segue*): le modifiche alla Decisione 1313/2013 apportate dalla Decisione 2019/420/UE. – 3. La dettagliata analisi che è stata compiuta del sistema risultante dalle decisioni di cui ai precedenti paragrafi. – 4. Le ragioni che rendono non condivisibile l'analisi di cui al precedente paragrafo. – 5. Gli interventi delle Istituzioni dell'Unione per far fronte alle conseguenze economiche del Covid-19. – 6. Il Programma della BCE di acquisto di emergenza di titoli degli Stati membri per far fronte alle conseguenze della pandemia (PEPP). – 7. L'adozione da parte del Consiglio del Regolamento UE 2020/672 istitutivo di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia (SURE). – 8. (*segue*): i problemi che si sono posti in relazione al fatto che tale Regolamento è stato adottato sulla base dell'art. 122 TFUE. – 9. (*segue*): l'assistenza finanziaria erogata dal SURE a favore dell'Italia. – 10. (*segue*): l'integrazione che l'applicazione di detto Regolamento trova nel Regolamento UE 2020/461 e in un accordo di prestito da concludersi con lo Stato destinatario dell'assistenza. – 11. (*segue*): il rilievo che, sia pure entro certi limiti, il Regolamento in questione presenta per lo sviluppo in senso solidaristico dell'integrazione europea. – 12. La dichiarazione di Meseberg e le misure PCS che il Vertice Euro ha richiesto agli organi del MES di adottare per far fronte al Covid-19. – 13. (*segue*): la condizione a cui gli Stati membri sono sottoposti per poter beneficiare di misure PCS. – 14. (*segue*): le ulteriori peculiarità delle misure PCS. – 15. (*segue*): le critiche portate al modo in cui è stata stabilita la conformità del PCS al diritto dell'Unione e al Trattato MES. – 16. La sospensione temporanea del patto di stabilità prevista dalla dichiarazione dei ministri delle finanze del 23 marzo 2020. – 17. (*segue*): il carattere giuridicamente non consono di detti comunicati e la loro funzionalità a far fronte all'urgenza determinata dalla pandemia. – 18. La sospensione del divieto di aiuti di Stato. – 19. Il Fondo per la ripresa (*Recovery Fund-Next Generation EU*) e la procedura che ha condotto all'a-

dozione del Regolamento 2020/2092. – 20. Le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, la previsione di erogazione a titolo di solidarietà a Stati membri di risorse raccolte mediante eurobonds e le condizioni da esse prospettate per la loro utilizzazione. – 21. Il dibattito seguito e il compromesso raggiunto con il Regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020 circa le condizioni a cui sottoporre l'utilizzazione di dette risorse. – 22. (*segue*): i ricorsi di Polonia ed Ungheria contro detto Regolamento e la decisione 16 febbraio 2022 della Corte di giustizia. – 23. Le risorse di cui il Consiglio ha previsto che il programma *Next Generation EU* sia dotato e gli atti giuridici sulla base dei quali è stato stabilito che questo debba essere attuato. – 24. L'adozione sulla base dell'art. 175 TFUE del Regolamento 2021/241. – 25. L'approvazione data dai Parlamenti degli Stati membri all'emissione di bonds sui mercati finanziari. – 26. Gli elementi che caratterizzano il funzionamento del *Recovery Fund*. – 27. Il controllo della Commissione sull'utilizzo delle erogazioni *Next Generation EU* ed i principi dell'equilibrio istituzionale e di legalità europea. – 28. Le osservazioni suscitate con riferimento all'istituzione del *Recovery Fund* in relazione ad una sua pretesa matrice neoliberale. – 29. Il carattere simmetrico e temporaneo che ha caratterizzato le misure relative al Covid-19 come idonee a soddisfare un'esigenza di solidarietà sentita come un interesse comune di tutti gli Stati membri. – 30. Il nuovo modo in cui la Commissione tende a far fronte anche ad urgenze sanitarie inducendo gli Stati membri a considerare la propria politica fiscale inquadrata dal diritto dell'Unione. – 31. Il collegamento di quanto deciso dalla Corte con l'atteggiamento che essa ha preso distinguendo tra esercizio di poteri discrezionali ed applicazione tecnica di norme.

1. *Gli interventi delle Istituzioni politiche dell'Unione per far fronte al Covid-19: a) la Decisione 1313/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e la tutela della sanità pubblica*

Gli interventi con cui l'Unione ha dato seguito alla pandemia da Covid-19 si sono differenziati in ragione del loro riferirsi strettamente alla tutela della sanità pubblica o alla necessità di far fronte alle conseguenze economiche di tale pandemia.

Con riferimento al primo aspetto l'Unione ha potuto agire sulla base dell'art. 168 TFUE, che le attribuisce una competenza di tipo concorrente per quanto riguarda i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica ed una competenza di sostegno, coordinamento e completamento per la tutela e il miglioramento della salute umana, in ragione della quale può assistere gli Stati membri a contrastare gravi minacce di carattere transfrontaliero. Si trat-

ta di competenze limitate¹, il cui esercizio richiede un delicato rispetto delle competenze degli Stati membri, escludendo il par. 5 di detto articolo la possibilità di qualsiasi armonizzazione delle loro disposizioni legislative e regolamentari. Agli Stati membri, infatti, il par. 7 di detta disposizione, riserva la definizione della loro politica sanitaria e l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari di assistenza².

Nel quadro dell'esercizio di detta particolare competenza dell'Unione questa ha posto in essere varie agenzie³. Tra di esse ha istituito il Centro Europeo per la Prevenzione ed il Controllo delle Malattie (ECDC) incaricato della prevenzione dei rischi, in seno al quale un Sistema di Allerta Rapido e di Reazione (SARR) permette la condivisione di informazioni tra gli Stati membri, le cui reazioni sono coordinate in seno al Comitato di Sicurezza Sanitaria (CSS) creato con Decisione 1082/2013/UE. Il sistema che ne è risultato ha iniziato ad operare con riferimento alla pandemia da Covid-19 il 7 gennaio 2020, immediatamente dopo che era stato scoperto un primo caso relativo ad essa a *Wuhan*.

¹ Cfr. E. TRIGGIANI, *L'Unione europea alla sfida decisiva*, cit., p. 7 ss.

² In sintonia con tale paragrafo è stata adottata la Decisione 1082/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 293, 5 novembre 2013, p. 1.

³ Sulle agenzie della Unione Europea cfr. J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione Europea*, Milano, 2018; C. TOVO, *Le agenzie decentralizzate dell'Unione europea*, Napoli, 2016; E. CHITI, *An important part of EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 380 ss.; E. CHITI, *Le agenzie europee: unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002. Tra gli altri atti di diritto derivato con cui l'Unione ha istituito l'agenzia a cui ha attribuito competenze in materia cfr. il Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali (in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 136, 30 aprile 2004, p. 1), la Decisione di esecuzione della Commissione n. 2013/770/UE, del 17 dicembre 2013, che istituisce l'Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute e la sicurezza alimentare e che abroga la Decisione 2004/858/CE (in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 341, 18 dicembre 2013, p. 69) e il Regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 istitutivo di un Centro Europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 142, 30 aprile 2004, p. 1).

L'applicazione dell'art. 168, in relazione a questa calamità, si è immediatamente incrociata con quella dell'art. 196 TFUE, secondo il cui par. 1 "l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo". Per l'attuazione di questa disposizione il Consiglio dell'Unione, adottando il 17 dicembre 2013 la Decisione 1313/2013, con la quale ha istituito il Meccanismo Unionale di Protezione Civile, ha definito calamità "qualsiasi situazione che abbia o possa avere conseguenze gravi sulle persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale".

In linea con ciò, al fine di far fronte ai problemi postisi, a seguito dello scoppio della pandemia, ai cittadini UE trovantisi in Cina, l'Unione, a partire dal 28 gennaio 2020, attraverso il Meccanismo Unionale per la Protezione Civile⁴, ha finanziato il noleggio di più di 200 voli e rimpatriato 50.000 persone. Successivamente, sempre attraverso quel meccanismo, a) in cooperazione con i suoi Stati membri ha permesso il rientro in patria di circa 500.000 persone destinando a questo scopo il 75% dei fondi necessari e b) ha destinato 20 milioni di euro alla ricerca sul virus nel quadro del Programma *Horizon 2020*. Il 19 marzo 2020, poi, attraverso il Programma *RescEU*, volto a rafforzare detto meccanismo, l'Unione ha deciso di istituire una scorta strategica di attrezzature mediche, tra cui ventilatori e mascherine protettive, per aiutare i Paesi dell'UE finanziandone l'acquisto al 90% ed affidandone la distribuzione al Centro di Coordinamento della Risposta alle Emergenze⁵.

Il programma *Horizon* ed il programma *RescEU* erano volti ad allargare e predisporre, attraverso quel Meccanismo e moduli ad esso facenti capo, la cooperazione in materia. Questa, però, anche se tendeva a superare il bilateralismo in uno spirito crescente di solidarietà, concretava solo un impegno degli Stati membri a mobilitare

⁴ Per un'ampia e ben documentata illustrazione della prima istituzione di detto meccanismo e delle vicende che hanno portato all'incorporazione in esso dello Strumento finanziario di protezione civile all'estensione delle sue competenze e alla possibilità che queste, a seguito del Trattato di Lisbona, siano determinate secondo la procedura legislativa ordinaria cfr., ancora, S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law: a legal assessment*, cit., p. 162 ss.

⁵ Su detti interventi a tutela della sanità pubblica cfr. J.P. JACQUÉ, *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 175 ss.

persone e mezzi al darsi di un'emergenza. Il che implicava una partecipazione di questi Stati basata su una loro continuata volontà di cooperazione e sull'esclusione di qualsiasi armonizzazione delle loro rispettive disposizioni legislative e regolamentari.

2. (segue): *le modifiche alla Decisione 1313/2013 apportate dalla Decisione 2019/420/UE*

La Decisione 1313/2013, istituendo il Meccanismo Unionale, ha incluso in esso un Centro di Coordinamento della Risposta alle Emergenze (CCRE) avente il compito di promuovere l'unificazione dell'assistenza, di sviluppare modi per realizzarla con riferimento ai principali tipi di casi in cui può essere prestata, di realizzare una mappa dei mezzi disponibili al riguardo da parte degli Stati membri e di adottare piani relativi al loro impiego.

Per evitare d'implicare un unico sistema di assistenza dominato, gestito e coordinato a livello dell'Unione, la Decisione del Parlamento e del Consiglio 2019/420 del 13 marzo 2019, che modifica la Decisione 1313/2013⁶, da un lato, ha, innanzitutto, ripreso la proposta della Commissione che aveva previsto l'istituzione di un sistema *RescEU* e si distingue da essa attribuendo a questo meccanismo, come un "*last resort tool*", delle capacità utilizzabili, per far fronte ad incendi boschivi, ad incidenti chimici, biologici e nucleari nonché per dare risposta ad emergenze mediche, quando le altre capacità utilizzabili a livello nazionale e dell'Unione non siano sufficienti per far fronte ad un disastro. Poi ha stabilito che i mezzi da mettere a disposizione del *RescEU* debbano essere acquistati, affittati o presi in *leasing* dagli Stati membri con contributi della Commissione. D'altro lato, però, ha precisato che quei mezzi, una volta acquistati dagli Stati membri, a) debbano essere da questi ospitati per essere messi a disposizione delle operazioni del Meccanismo Unionale di Protezione Civile (MUPC), b) le decisioni relative al loro impiego o

⁶ Decisione (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2019 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 77, I, 20 marzo 2019, p. 1 ss.

alla loro smobilitazione dagli impieghi loro prefissati debbano essere adottate da parte della Commissione in stretto coordinamento con lo Stato che le ospita e con quello che ha richiesto assistenza, c) possano essere usati per fini dello Stato che li ha acquisiti ed in cui sono ubicati solo quando non siano utilizzati o necessari in operazioni di risposta del MUPC ed il loro utilizzo da parte di quello Stato debba essere notificato alla Commissione, dovendo la loro disponibilità per tali operazioni essere assicurata nel più breve tempo possibile⁷.

3. *La dettagliata analisi che è stata compiuta del sistema risultante dalle decisioni di cui ai precedenti paragrafi*

Una dettagliata analisi del sistema risultante dalle decisioni di cui ai precedenti paragrafi è svolta, quasi a fisarmonica, in tre tempi, in un lavoro a cui mi sono già tante volte riferito⁸. Vale la pena di qui attentamente considerarla.

In una sua prima fase quell'analisi si concentra sul par. 7 dell'art. 11 della Decisione 1313/2013 ai sensi del quale le capacità di risposta che gli Stati membri "*shall be available*" per l'EERC per preordinare una capacità di risposta del MUPC e le inquadra, nel contesto delle funzioni di questo, rilevando che "*pooling national resources for the benefit of each EU Member State means to react as if the affected territory was its own, by putting solidarity*

⁷ Quanto previsto dalle decisioni di cui sopra è stato ricapitolato ed integrato per rinforzare le azioni da esse previste dal Regolamento (UE) 2021/836 del Parlamento e del Consiglio UE adottato il 20 maggio 2021, che modifica la Decisione n. 1313/2013/UE su un Meccanismo Unionale di Protezione Civile, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L. 185, 26 maggio 2021. Esso, oltre a presentare la caratteristica di costituire un atto adottato in forma regolamentare, a) stabilisce che risorse *RescUE*, ove siano definite tali mediante atti di esecuzione secondo una procedura di urgenza, possano essere acquisite dalla Commissione nella misura necessaria a rimediare alle carenze nel settore dei trasporti e della logistica e possano essere integrate da ulteriori risorse messe a disposizione dalla Commissione per garantire una risposta rapida alle catastrofi e b) ha fissato la dotazione finanziaria del Meccanismo unionale per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027 a 1.263.000.000 euro a prezzi costanti.

⁸ S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law: a legal assessment*, cit., p. 191 ss.

before sovereignty". Nello stesso tempo quell'analisi non dimentica che il sistema è marcatamente caratterizzato da volontarietà, ma osserva che questa

a) potrebbe essere temperata dal par. 7 dell'art. 11 della Decisione 1313/2013 (non superata dalla Decisione 2019/420), secondo cui le capacità di risposta che gli Stati membri rendono disponibili per dare luogo ad una capacità europea di risposta all'emergenza (EERC – ora un "Pool di Protezione Civile Europeo ECPP") sotto l'egida del Meccanismo Unionale, dato che l'uso dell'espressione modale "*shall*" suggerisce che le capacità di risposta previamente promesse devono essere usate per aiutare lo Stato che ne avanza richiesta⁹,

b) è condizionata dal fatto che, benché gli Stati partecipanti al sistema mettano in pool le proprie risorse semplicemente promettendo il loro intervento, essi pongono in essere una promessa che dovrebbe essere rispettata perché, una volta che è stato istituito il pool unionale per la risposta civile, "*it must work*"¹⁰ e

c) è contenuta dal carattere stringentemente dettagliato della Decisione 1313/2013 che, sempre secondo il par. 7 del suo art. 11, contempla come "eccezioni", legittimanti ciascuno Stato Membro che si sia impegnato nei confronti dell'EERC a fornire capacità per fornire assistenza, ad impiegarle per conto proprio in situazioni ritenute coincidenti con quelle previste dall'art. 23 del Progetto di Articoli sulla Responsabilità degli Stati per Atti Internazionalmente Illeciti (secondo il cui par. 1 "L'illiceità di un atto di uno Stato non conforme ad un obbligo di tale Stato è esclusa se l'atto è dovuto a forza maggiore, che è il verificarsi di una forza irresistibile o di un avvenimento imprevedibile, fuori dal controllo dello Stato, che rende materialmente impossibile, nelle circostanze, agire in conformità all'obbligo" e secondo il cui par. 2 una situazione non si deve ritenere sia determinata da forza maggiore a) quando "è da attribuirsi, sia in via esclusiva che in combinazione con altri fattori, alla condotta dello Stato che la invoca" e b) quello Stato abbia "accettato il rischio che quella situazione poteva verificarsi").

⁹ Ivi, p. 193.

¹⁰ *Ibidem*.

Immediatamente dopo, in una sua seconda fase, l'analisi cambia radicalmente. Qualifica il ragionamento, che nella sua prima fase aveva dato l'impressione di avere svolto *de jure condito* nel quadro di un'interpretazione dell'art. 11 della Decisione 420/2019, indicando che aveva in essa avanzato soltanto delle “*proposals*” e che sia gli atti alla base del MUPC sia la più recente pratica evidenziano che il par. 7 di quell'articolo non è destinato ad essere inquadrato e sostenuto da specifiche obbligazioni dei soggetti che partecipano al suo funzionamento, ma rimane ancorato al principio di volontarietà (che dev'essere innanzitutto inteso come imperniato sul consenso e la discrezionalità che ciascuno Stato ha di rispondere alle crisi che intervengono nell'Unione¹¹ e risponde alla logica tradizionale secondo cui lo Stato ha il diritto piuttosto che il dovere di fornire assistenza¹²).

In una sua terza fase l'analisi cambia ulteriormente. Conclude affermando che l'attuale assenza di obbligazioni direttamente evidenti non implica che alcuni specifici doveri possano essere derivati nella fase operativa perché non bisogna sottostimare il ruolo svolto dal principio di sincera cooperazione che potrebbe essere invocato per riempire il vuoto lasciato dall'assenza di espliciti doveri di solidarietà nel campo della protezione civile. Questo principio, infatti, in tempi di crisi, ha la capacità di assicurare comportamenti che in sostanza presentano un carattere di solidarietà “*by guaranteeing the proper functioning of the tools at disposals which, in primis, reflect the requirements of solidarity envisaged in the treaties*”¹³.

4. *Le ragioni che rendono non condivisibile l'analisi di cui al precedente paragrafo*

Con riferimento a ciascuna delle tre fasi in cui si è articolata, l'analisi illustrata nel precedente paragrafo si presta a rilievi che la rendono non condivisibile:

¹¹ Ivi, p. 192.

¹² Ivi, p. 195.

¹³ Ivi, p. 196.

– con riferimento alla prima fase perché versioni linguistiche del par. 7 dell’art. 11 della decisione in questione diverse da quella inglese, quali quella italiana, in luogo dell’espressione verbale *shall be available* (a cui si attribuisce valore precettivo) prevedono che gli Stati membri “mettono a disposizione” (che manca di un tale valore) quelle capacità di risposta,

– con riferimento alla seconda fase perché, in ragione di un’indiscutibile logica giuridica, non è sufficiente ritenere che una promessa di contribuire alla predisposizione largamente volontaria di un pool di assistenza ad uno Stato membro o ad uno Stato terzo debba essere rispettata perché quel pool “*must work*” e

– con riferimento alla terza fase perché il par. 7 dell’art. 11 non contiene le precisazioni presenti nell’art. 23 del Progetto della Commissione di Diritto Internazionale, ma si limita a stabilire che uno Stato, quando ritenga che sussistano situazioni che gli impediscono di mettere a disposizione mezzi di risposta per una specifica catastrofe, ne informa quanto prima la Commissione. Quel paragrafo è, perciò, ben diverso da quanto contemplato da quel progetto: innanzitutto, perché non è altrettanto preciso e non è così dettagliato come questo, facendo riferimento ad “altri motivi gravi”; poi, perché al darsi di uno di questi motivi si limita a prevedere l’onere per lo Stato che lo invoca d’informare la Commissione; e, infine, ma soprattutto, perché, a differenza di quanto previsto da detto progetto, non ha la funzione di giustificare deroghe all’operare di un obbligo internazionale.

Se, per dette ragioni, non si possono condividere i rilievi svolti dall’analisi in questione, non si può particolarmente essere d’accordo con la conclusione a cui essa perviene nei termini indicati *sub c)*, secondo cui alcuni specifici doveri degli Stati membri possono essere derivati dall’operare in materia del principio di sincera cooperazione, che potrebbe essere invocato per riempire il vuoto lasciato dall’assenza di espliciti doveri di solidarietà nel campo della protezione civile. Chi ha compiuto detta analisi ha, infatti, affermato che quel principio, in tempi di crisi, ha la capacità di assicurare comportamenti che garantiscono l’appropriato funzionamento dei mezzi a disposizione e che riflettono, *in primis*, le esigenze di solidarietà previste dai Trattati.

Questa valorizzazione del principio di sincera cooperazione, come un principio assorbente la soddisfazione di esigenze di solidarietà e non lasciando autonomia ad un distinto principio atto a far fronte ad esse, non costituisce una posizione isolata¹⁴. La Corte di giustizia, con la sentenza che ha reso il 15 luglio 2021, nel caso Germania c. Polonia e Commissione, non l'ha però condivisa¹⁵. Se chi ha compiuto l'analisi che si è considerata, anziché licenziare il proprio lavoro nel giugno 2021 avesse atteso il 15 luglio dello stesso anno, non avrebbe potuto esprimersi in quel modo.

La realtà è che comportamenti e dichiarazioni di disponibilità alla collaborazione del tipo di quelli implicati dalla Decisione 1082/2013 e da quelle che l'hanno seguita, mentre hanno potuto portare ad oneri degli Stati membri determinati dall'operare del principio di leale cooperazione, non hanno potuto portare ad obblighi specifici di solidarietà, perché i presupposti per l'operare (automatico) del primo principio e per il nascere (ben più complesso) di obblighi di solidarietà sono completamente diversi¹⁶. E, quindi, con riferimento al secondo fenomeno, non si può non concordare con chi ha rilevato che l'Unione ha potuto solo adottare atti aventi essenzialmente effetti di *moral suasion* e di raccomandazioni¹⁷. Il che non implica che si debba trascurare che l'azione compiuta dall'Unione, con l'attività di cui sopra, per fare fronte ai problemi di sicurezza in materia di sanità pubblica, ha chiaramente evidenziato che la sicurezza a cui si ispira il processo d'integra-

¹⁴ Si confronti sul punto da ultimo F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri dell'Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 66 ss.

¹⁵ Sul punto cfr. Pi. MENGOLZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà*, in *Rivista di Diritto dell'Unione Europea*, 2021, pp. 309-310. Per un recente rilievo secondo cui la solidarietà è più significativa del principio di leale cooperazione "in quanto fa risaltare con ben maggiore rilievo l'interesse generale dell'Unione, rafforzandolo rispetto alla molteplicità degli interessi nazionali vissuti in termini di reciprocità" cfr. E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 262.

¹⁶ Sulla particolarità dei presupposti a cui è legato il nascere di specifici obblighi di solidarietà, presupposti che sono ben distinti da quelli al cui darsi automaticamente opera il principio di leale cooperazione, v. *supra*, cap. III, par. 13 ss.

¹⁷ F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, cit., p. 22.

zione europea importa pure un'esigenza di tutela da parte dell'Unione degli individui, anche indipendentemente dalla loro qualità di cittadini dell'Unione¹⁸.

5. *Gli interventi delle Istituzioni dell'Unione per far fronte alle conseguenze economiche del Covid-19*

Per far fronte alle conseguenze economiche determinate dalla pandemia l'Unione ha una ben più larga legittimazione ad agire¹⁹. Come visto ampiamente nel capitolo II, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea stabilisce una rilevante deroga al principio dell'esclusiva responsabilità degli Stati membri per la propria situazione economica con il suo art. 122 che consente l'adozione di misure comunitarie di assistenza finanziaria in loro favore²⁰. L'Unione ha però superato la distinzione che prima della pandemia si faceva tra situazioni di emergenza finanziaria e situazioni di emergenza non finanziaria. Ciò ha fatto sì che si siano avuti interventi dell'Unione di tipo tra loro diverso, tra cui il programma della BCE di assistenza per la pandemia (*Pandemic Emergency Purchase Programme* – Programma di Acquisto per l'Emergenza Pandemica), l'introduzione di misure di sostegno alla disoccupazione (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency SURE* – Strumento Europeo di Sostegno Temporaneo per Attenuare i Rischi di Disoccupazione in un'Emergenza), la sospensione del patto di stabilità e dei limiti agli

¹⁸ Sotto questo profilo si aggiunge una ulteriore tipologia – solidarietà dell'Unione nei confronti degli individui anche indipendentemente dalla loro qualità di cittadini dell'Unione – ai quattro tipi di solidarietà che G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto?*, cit., p. 81, identifica nella solidarietà internazionale, in quella intergenerazionale, in quella tra Stati membri e individui e in quella tra l'Unione e Stati membri nelle loro relazioni reciproche.

¹⁹ Per un rilievo sul freno che l'Unione incontra dall'interazione tra il principio di attribuzione e quello dell'equilibrio istituzionale in ragione delle limitate competenze che le sono attribuite nel settore della politica economica cfr. F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, p. 22.

²⁰ Cfr. da ultimo L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *Dibattito AISDUE "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, 4 maggio 2020, p. 21.

aiuti di Stato, l'introduzione di un fondo per la ripresa (*Recovery Fund-Next Generation EU*), la promozione dell'attivazione da parte del MES di misure PCS e, poi, la presa in considerazione dell'idea dell'istituzione, con riferimento a determinate materie, di un potere impositivo dell'UE. È utile considerare questi interventi partitamente per cogliere come attraverso di essi si tende, passo dopo passo, a passare progressivamente da “una integrazione dell'austerità a quella della solidarietà”²¹.

6. *Il Programma della BCE di acquisto di emergenza di titoli degli Stati membri per far fronte alle conseguenze della pandemia (PEPP)*

Il primo, e non certo meno rilevante, tra detti interventi è quello che la Banca Centrale Europea ha avviato il 24 marzo 2020 in linea con la scelta fatta, ad altri fini, d'intervenire attivamente nella propria funzione di Istituzione chiamata, ai sensi dell'art. 3 TUE al pari delle altre Istituzioni, ad agire nell'interesse dei popoli dell'Unione²². Al riguardo essa, sin dal marzo 2020, ha attivato un Programma di acquisto di titoli di Stato sul mercato, titoli di debito negoziabili, obbligazioni societarie ed altri strumenti di debito negoziabili, obbligazioni garantite e/o titoli garantiti da attività per far fronte all'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP*) da 750 miliardi²³ che si aggiunge al *Quantitative Easing* già in corso di 240 miliardi ed a quello deciso il 12 marzo 2020 di ulteriori 120 miliardi. A maggio del 2020, poi, essa, per perseguire detto obiettivo, ha attivato un secondo programma di acquisti per 600 miliardi che

²¹ Per l'uso di questa espressione cfr. E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 170, 2021, p. 265.

²² Questa connotazione che la BCE ha assunto era stata in una certa misura anticipata nella seconda frase dell'art. 2 del Protocollo n. 4, allegato al Trattato di Lisbona, sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea secondo cui “fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, [il SEBC] sostiene le politiche economiche generali dell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea”.

²³ Comunicato stampa del 18 marzo 2020, reperibile sul sito https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html.

hanno portato ad un suo impegno totale di 1710 miliardi. Nella riunione del proprio Consiglio del 10 dicembre 2020, inoltre, ha deciso d'incrementare la dotazione del PEPP di ulteriori 500 miliardi e, dando segno di voler agire in sintonia con il principio di solidarietà, ha precisato l'intenzione di effettuare i propri interventi di assistenza al tasso d'interesse più basso mai previsto^{24 25} e non proporzionati al capitale di ciascuno Stato UE in essa (vale a dire non secondo il criterio del Capital Key), sino al livello del 2% del Prodotto Interno Lordo al 2019 dello Stato da assistere e di continuare ad accettare come collaterali o come garanzie anche titoli che non godano di un *rating* adeguato in modo da favorire i Paesi maggiormente bisognosi.

Questa precisazione ripropone i problemi giuridici che la Corte costituzionale tedesca, il 5 maggio 2020 nel caso Weiss, ha ritenuto di risolvere nel modo già indicato nel capitolo II²⁶.

In quel caso i giudici di Karlsruhe avevano, tra l'altro, sostenuto che la BCE era tenuta a subordinare l'assistenza allo Stato che la richiedesse al rispetto del Capital Key per la ragione che la Corte di giustizia non aveva contestato l'applicazione di quel criterio nel caso Pringle. In quel capitolo avevo condiviso la posizione di chi ha rilevato che, anche se nella sentenza Pringle la Corte di giustizia aveva applicato quel criterio per riconoscere la legittimità del comportamento della BCE, non se ne può evincere che la relativa applicazione debba considerarsi in ogni caso necessaria. Ciò in quanto la legittimità delle misure della BCE dev'essere accertata considerando tutte le circostanze ed il contesto con riferimento a cui ciascuna di esse è adottata. Ora, quel rilievo, che in detto capitolo ho considerato calzante in ragione delle caratteristiche che le misure entranti in considerazione nel caso Weiss erano diverse rispetto a quelle del caso Pringle, si deve, *a fortiori*, ritenere valga in relazione all'adozio-

²⁴ C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, in *DPCE online*, 29 marzo 2020; G. FERRAINO, *Crescita europea, allarme della BCE. 500 miliardi in più sui titoli di Stato*, in *Il Corriere della sera*, 11 dicembre 2020, p. 41.

²⁵ C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, in *DPCE online*, 29 marzo 2020; G. FERRAINO, *Crescita europea, allarme della BCE. 500 miliardi in più sui titoli di Stato*, in *Il Corriere della sera*, 11 dicembre 2020, p. 41.

²⁶ Cfr. par. 15.

ne di misure PEPP. Queste, infatti, si differenziano rilevantemente dai primi due tipi di misure per essere destinate a far fronte ad una grave emergenza, quale quella costituita dall'epidemia di Covid-19, sino al perdurare di questa ed a beneficio degli Stati che nel tempo ne abbiano a soffrire, dato che, per il loro carattere simmetrico, sono destinate ad essere applicate a favore della generalità degli Stati dell'area euro e non solo, come nel caso di quelle considerate in *Pringle* ed in *Weiss*, di alcuni di essi²⁷.

Il *Pandemic Emergency Purchase Programme* – PEPP è importante per l'Italia dato che, in base ad esso, la BCE, diversamente da quanto avrebbe altrimenti potuto fare secondo il criterio del *Capital Key*, si è determinata ad acquistare molti più titoli di debito pubblico italiani rispetto a quelli di altri Paesi dell'eurozona. Peraltro la BCE, mostrando profili di elasticità e di flessibilità prima non riscontrabili, ha dichiarato che, qualora alcuni dei limiti che si è autoimposti possano ostacolare l'azione intrapresa, il Consiglio Direttivo li riesaminerà nella misura necessaria a rendere il proprio intervento proporzionato ai rischi da affrontare²⁸. Proprio per questo la sua importanza potrebbe essere attenuata dalla strenua difesa che il 5 maggio 2020 nel caso *Weiss* la Corte costituzionale tedesca ha fatto della sovranità di bilancio della Germania, dei poteri del suo Parlamento e del diritto di voto dei suoi cittadini. La rigidità di tale posizione, infatti, nonostante la sua neutralizzazione intervenuta ad opera del *Bundestag*²⁹, è stata talmente netta che non può ritenersi possa essere facilmente superata dalle parole con cui il suo presidente uscente, Andreas Voßkuhle, si è affrettato a dichiarare che essa non riguarda i programmi che la BCE attuerà per fronteggiare le emergenze da Covid-19.

²⁷ Nel prevedere gli interventi in questione la Banca Centrale Europea ha altresì precisato che essi saranno compiuti in misura “necessaria e proporzionata” allo scopo di raggiungere gli “obiettivi del mandato” che comprendono anche quello di salvaguardare la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso che la pandemia tende rilevantemente a minacciare. Anche questa precisazione è destinata a suscitare un problema giuridico corrispondente a quello che nel caso *Weiss* la Corte costituzionale tedesca aveva già sollevato. Potrà sostenersi che le misure PCS siano *ultra vires*. Per gli argomenti avanzati dai giudici di *Karlsruhe* al riguardo e per le ragioni della loro non condivisibilità cfr. *supra*, par. 13, cap. II.

²⁸ Cfr. C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, cit.

²⁹ Cfr. par. 16, cap. II.

7. *L'adozione da parte del Consiglio del Regolamento UE 2020/672 istitutivo di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia (SURE)*

Non meno importanti, quantomeno sul piano qualitativo, sono le misure di sostegno alla disoccupazione previste dal Regolamento (UE) 2020/672 che, sulla base del secondo comma dell'art. 122, il 19 maggio 2020 gli Stati membri in sede di Consiglio, su proposta avanzata il 2 aprile 2020 dalla Commissione, sempre in uno spirito di solidarietà, hanno adottato per istituire “uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza” (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency-SURE*) “a seguito dell'epidemia di Covid-19”⁵⁰, che è destinato a fornire tale sostegno sino a 100 miliardi di euro e ad operare sino al 31 dicembre 2022 (salve proroghe che il Consiglio, su proposta della Commissione, decida di volta in volta per ulteriori periodi di sei mesi). Ad esso possono richiedere assistenza finanziaria da parte dell'Unione gli Stati membri quando la loro spesa pubblica effettiva ed eventualmente anche programmata abbia subito un aumento repentino e severo a decorrere dal 1° febbraio 2020 per via di misure nazionali direttamente connesse a regimi di riduzione dell'orario di lavoro o a misure analoghe per far fronte agli effetti socioeconomici delle circostanze eccezionali causate dalla pandemia di Covid-19⁵¹. All'adozione di questo strumento anche il Parlamen-

⁵⁰ Per un rilievo della discutibilità di detta base giuridica in relazione al fatto che essa è chiaramente pensata per crisi asimmetriche e non anche, come nel caso dell'attuale emergenza sanitaria, per crisi simmetriche che colpiscono indiscriminatamente tutti gli Stati cfr. A. SOMMA, *Il fondo europeo contro la disoccupazione? Un bluff per far accettare il Mes*, in <http://temi.repubblica.it/micromega-online/>, 9 aprile 2020.

⁵¹ Regolamento del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 159, 20 maggio 2020, p. 1 ss. Su di esso cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione che da solo non basta*, in sidiblog.org, 5 aprile 2020 e A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, n. 8, 23 maggio 2020, p. 1 ss. e, più in generale, R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emer-*

to europeo, che in materia non ha competenza di co-legislatore, si è espresso con favore³². Ciò perché tale strumento svolge un'importante funzione integrativa, mirando a rinforzare il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario lavorativo aiutando gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro e concorrendo alla tutela dei dipendenti e dei lavoratori autonomi dal rischio di caduta della possibilità di prestare la loro opera e potrà consentire anche il finanziamento di misure di carattere sanitario relative al luogo di lavoro.

genza sanitaria da Covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione Europea?, in *sidiblog.org*, 9 aprile 2020; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, cit., pp. 340-348; E. ARBIA, C. BIZ, *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19: tra solidarietà per gestire l'emergenza sanitaria e adattamento degli strumenti esistenti, alla ricerca di un piano comune di rilancio*, in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 17 aprile 2020; A. PITRONE, *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal Pilastro europeo dei diritti sociali?*, in *Iusintinere*, 28 aprile, 2020; M. DOLLS, *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, in *EconPol POLICY REPORT*, 2019; F. VANDENBROUCKE, *Solidarity through Redistribution and Insurance of Incomes: The EU As Support, Guide, Guarantor or Provider?*, in *The Amsterdam Centre for European Studies SSRN Research Paper 2020/01*; G. SCHMID, *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*, in *European Social Observatory*, May 2019, p. 4 ss.; F. VANDENBROUCKE, L. ANDOR, R. BEETSMA, B. BURGOON, G. FISCHER, T. KUHN, C. LUIJGES, F. NICOLI, *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, in *VOXEU, CEPR Policy Portal*, april 2020; A. DE RUIJTER, R. BEETSMA, B. BURGOON, F. NICOLI, F. VANDENBROUCKE, *EU Solidarity and Policy in Fighting Infectious Diseases: State of Play, Obstacles, Citizen Preferences and Ways Forward*, in *Amsterdam Centre for European Studies Research Paper*, 2020, 06; F. NICOLI, T. KUHN, B. BURGOON, *Collective Identities, European Solidarity: Identification Patterns and Preferences for European Social Insurance*, in *Journal of Common Market Studies*, 2020, p. 76 ss.; F. VANDENBROUCKE, B. BURGOON, T. KUHN, F. NICOLI, S. SACCHI, D. VAN DER DUIN, S. HEGEWALD, *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*, in *Policy report, AISSR Policy Report 1*, 2018 (December); E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in *AA.Vv., Annali AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 320 ss.; U. NEERGAARD, S. DE VRIES, "Whatever is necessary... will be done" – *Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis*, in *EU Law Live*, 2020. p. 17 ss.; D. FROMAGE, B. DE WITTE, *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection*, in *Maastricht Faculty of Law Working Papers*, 2019, 05.

³² Lo ha fatto, però, evidenziando il proprio obiettivo di continuare a perseguire l'istituzione un regime permanente di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione da qualche tempo coltivato.

8. (segue): *i problemi che si sono posti in relazione al fatto che tale Regolamento è stato adottato sulla base dell'art. 122 TFUE*

Tutto quanto indicato nel paragrafo precedente non ha costituito qualcosa di completamente nuovo. Un sistema analogo, basato sempre sull'art. 122 TFUE, era stato proposto in occasione della crisi dei debiti sovrani, ma la Commissione, in una comunicazione del 2013, aveva escluso la sua proponibilità assumendo che una misura del genere avrebbe richiesto una modifica sostanziale del Trattato³³. Adottando il Regolamento 2020/672 il Consiglio ha ritenuto che, anche senza una tale modifica, l'art. 122 TFUE fosse utilizzabile per contrastare la pandemia consentendo di restare nell'ambito del diritto dell'Unione e di non entrare nello spazio della cooperazione intergovernativa a livello economico³⁴. Esso non poteva trascurare che, come indicato al par. 7 del cap. I, la Corte di giustizia, nel caso *Pringle*, ha escluso l'applicazione dell'art. 122 TFUE, assieme a quella dell'art. 125 dello stesso Trattato, in occasione della crisi dei debiti sovrani che affliggeva alcuni Stati membri³⁵. Ma in quella circostanza-

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria, Bruxelles, 2.10.2013 COM (2013) 690 final. Un'idea simile era stata avanzata il 27 novembre 2019 negli orientamenti politici presentati al Parlamento europeo dall'allora candidata alla carica di Presidente della Commissione Europea, *Ursula von der Leyen*, e poi ripresa dalla stessa nel successivo programma di lavoro della Commissione, nel quale si annuncia la presentazione di una proposta di regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione (COM (2020) 37 fin., del 29 gennaio 2020, Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa).

³⁴ Sul punto cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, cit.; A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, cit., p. 2. A quest'ultimo lavoro faccio rinvio per la messa in evidenza del fatto che a questo modo il Consiglio ha reso possibile la subordinazione dell'applicazione del Regolamento alla rigida condizionalità a cui la Corte di giustizia ha ritenuto sia sottoposta l'applicazione del Trattato MES.

³⁵ Sulla necessità di preservare comunque un equilibrio tra l'art. 122 TFUE e gli artt. da 123 a 126 TFUE cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, cit., il quale rileva che la Commissione si è preoccupata di escludere che il meccanismo previsto possa diventare, in maniera surrettizia, un meccanismo permanente per il trasferimento di risorse verso gli Stati economicamente più deboli. Per una qualificazione

za la Corte aveva indicato espressamente, anche se ciò non era necessario, che non applicava il primo articolo in ragione del fatto che in quel caso non era astrattamente dato escludere che esso potesse entrare in collisione con il secondo articolo per il concorso di quegli Stati al determinarsi di quella crisi. Concorso che in nessun modo si è dato al verificarsi dell'emergenza da parte degli Stati a beneficio dei quali il SURE intende operare.

Peraltro il Consiglio, nell'adottare il Regolamento 2020/672, si è basato sul primo comma e non sul secondo comma dell'art. 122 TFUE, che sarebbe stato più adeguato perché, mentre secondo il primo il Consiglio può decidere le misure adeguate alla situazione economica, in particolare in caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, secondo l'altro le può adottare qualora uno Stato membro sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Lo ha fatto dato che l'applicazione di detto primo comma deve avvenire in uno spirito di solidarietà e data l'unanime opinione che in conformità a questo debba essere applicato anche il secondo comma³⁶ e si debba superare ogni distinzione tra l'uno e l'altro³⁷.

9. (segue): *l'assistenza finanziaria erogata dal SURE a favore dell'Italia*

Il perseguimento degli obiettivi del SURE avviene attraverso la concessione di prestiti a tassi molto agevolati³⁸, destinati ad essere

dell'art. 122, par. 2, come un "counterweight" rispetto alla *no bail out clause* cfr. J.-V. LOUIS, *Guest editorial: the no-bailout clause and rescue packages*, in *Common Market Law Review* 47, 2010, p. 983.

³⁶ Cfr. *supra*, nota 19, p. 9.

³⁷ Per un'indicazione da parte di A. PITRONE (*Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*) del fatto che secondo la Commissione l'art. 122, par. 2, TFUE può essere utilizzato per qualsiasi crisi eccezionale e non per le sole crisi di natura finanziaria o di stabilità finanziaria e che il Consiglio dispone di un ampio margine discrezionale per valutare se siano soddisfatte le condizioni per l'applicazione di questa base giuridica.

³⁸ Per una differenziazione dello strumento previsto rispetto al Fondo di Solidarietà dell'Unione europea (FSUE) in ragione del fatto che mentre il primo è destinato soltanto ad erogare prestiti, il secondo, oltre ad operare su base permanente,

utilizzati, come sopra visto, in via “integrativa” non solo rispetto alle misure nazionali ma anche rispetto alle sovvenzioni normalmente erogate per tale scopo dal Fondo Sociale Europeo e fino ad un ammontare che potrà arrivare al massimo a 100 miliardi di euro. Tale ammontare non può essere, per più del 60%, riservato ai tre Stati membri che rappresentano la quota più grande di prestiti concessi e potrà derivare da obbligazioni emesse da parte della Commissione, garantite sino al 25% del totale dagli Stati membri³⁹. L’assistenza finanziaria che l’Unione può concedere è destinata a realizzarsi in modo indiretto in quanto i suoi beneficiari non sono direttamente i disoccupati ma gli Stati membri che sono chiamati ad utilizzare le risorse che ricevono secondo le regole dei propri ordinamenti interni. Al nostro Paese sono stati erogati 10 miliardi il 27 ottobre 2020, 751 milioni il 25 maggio 2021 e 14 miliardi il 31 maggio 2021⁴⁰.

eroga sovvenzioni. Per una valutazione critica di tale strumento basata sul rilievo che lo spirito di solidarietà che è stato evocato nel quadro della sua istituzione sarebbe rinvenibile soltanto nel fatto di poter avere un più agevole accesso al mercato dei capitali cfr. S. GIUBBONI, *In a spirit of solidarity between Member States, Nota-rela a prima lettura sulla proposta della Commissione di “una cassa integrazione europea”*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 122, 2020 nonché F. CAPRIGLIONE, *Covid-19, Quale solidarietà, quale coesione nell’UE? Incognite e timori*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, fasc. 2, 2020, p. 167 ss.

³⁹ Con l’art. 3 della sua proposta la Commissione ha assicurato che esso non pregiudica la possibilità di istituire in futuro uno stabile fondo europeo di contrasto alla disoccupazione su diverse basi giuridiche previste dai Trattati. Cfr., al riguardo, R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell’emergenza sanitaria da Covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell’Unione europea?*, cit., il quale coglie l’occasione per ricordare che una proposta di istituire un *Unemployment Insurance Scheme* a livello europeo è già stata avanzata nel 2015, dinnanzi all’Eurogruppo, dall’allora Ministro Pietro Carlo Padoan. Secondo quell’autore una proposta del genere può basarsi sugli artt. 174 e 175 TFUE. Secondo il primo articolo “per promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale (comma 1) anche al fine di ridurre il divario con le regioni europee meno favorite (comma 2). A norma, poi, del secondo articolo, mentre le politiche economiche nazionali sono chiamate a conformarsi a tali obiettivi, l’Unione può condurre in proprio politiche ed azioni di sostegno ad esse.

⁴⁰ Si potrebbe lamentare che il Regolamento 2020/67 non sia sufficientemente coraggioso nel perseguire la solidarietà tra gli Stati membri per il fatto che prevede l’istituzione di un meccanismo di assistenza non stabile. Il Regolamento UE 2020/461 introduce in quel Regolamento un art. 2, par. 1, lett. b), secondo il quale, in caso di una grave emergenza di sanità pubblica, l’assistenza da esso prevista sia fornita da parte del Fondo di Solidarietà Europeo.

10. (segue): *l'integrazione che l'applicazione di detto Regolamento trova nel Regolamento UE 2020/461 e in un accordo di prestito da concludersi con lo Stato destinatario dell'assistenza*

La decisione di esecuzione del Consiglio che concretamente stabilisce l'esborso di un'assistenza finanziaria a titolo di prestito ad uno Stato è previsto che debba contenere una serie d'informazioni, quali l'ammontare complessivo di tale prestito, la sua durata media ed il numero massimo di rate nelle quali esso sarà erogato. Ulteriori dettagli è, poi, previsto debbano essere specificati in un "accordo di prestito" concluso tra la Commissione e lo Stato beneficiario⁴¹. Questo accordo dovrà anche incorporare le disposizioni dell'art. 220, par. 5, del Regolamento UE 2018/1046 (di cui è prevista un'applicazione anticipata rispetto a quella da esso disposta)⁴² le quali riguardano, tra le altre, le misure da adottarsi per assicurare la corretta gestione dei fondi, garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ed autorizzare le Istituzioni e gli organismi competenti ad esercitare la loro funzione di controllo.

Quanto sopra significa che la concessione dei prestiti da parte del SURE non dev'essere sottoposta a condizionalità, nel senso in cui essa è prevista dal primo paragrafo dell'art. 12 del Trattato istitutivo del MES nel quadro del funzionamento di questo, nonostante ciò fosse stato proposto da alcuni politici di Paesi c.d. "frugali"⁴³. Le condizioni che devono essere stabilite nell'accordo di prestito non hanno, infatti, nulla a che vedere con le correzioni macroeconomiche richieste per l'operare di quel meccanismo.

⁴¹ Per un'affermazione secondo cui questo accordo deve contenere disposizioni che pongono lo Stato beneficiario nella condizione di sorvegliato speciale, volte come sono a prevenire abusi ed a preservare gli interessi finanziari dell'Unione, prevedendo tra l'altro che "l'Unione abbia diritto al rimborso anticipato del prestito qualora si riscontri che, in relazione alla gestione dell'assistenza finanziaria, [quel Paese] è stato coinvolto in atti di frodi o di corruzione o in altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" cfr. A. SOMMA, *Il fondo europeo contro la disoccupazione? Un bluff per far accettare il Mes*, cit.

⁴² Art. 8, par. 2, Regolamento 2020/672.

⁴³ Sulla funzione attribuita alla condizionalità prescritta dal MES di sostituirsi alla logica del mercato 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*, volume 44, number 1, march 2017, p. 88.

L'assistenza finanziaria, che, come indicato, è stato previsto sia erogata sulla base dell'art. 122 TFUE, avrebbe potuto richiedere il rispetto da parte dello Stato beneficiario quantomeno di talune condizioni specificamente connesse al tipo di assistenza concessa, come ha fatto il regolamento istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF), che imponeva allo Stato richiedente assistenza un "programma di aggiustamento economico e finanziario" (art. 3)⁴⁴. Il Regolamento non ha, però, seguito questa idea e l'ha ben fatto, in quanto l'art. 122 TFUE consente, ma non impone, condizioni così rigorose^{45 46}.

11. *(segue) il rilievo che, sia pure entro certi limiti, il Regolamento in questione presenta per lo sviluppo in senso solidaristico dell'integrazione europea*

Lo sviluppo a questo modo concretato dal Regolamento 2020/672 è importante per un'accentuazione in senso solidaristico del processo d'integrazione europea, innanzitutto perché l'assistenza prevista, pur potendo concretarsi solo in prestiti, può essere fornita sol che la Commissione accerti in capo allo Stato che la richie-

⁴⁴ L'art. 3 del Regolamento 2020/672 si limita a prevedere, al par. 1, che "uno Stato membro può richiedere l'assistenza finanziaria dell'Unione a titolo dello strumento ("assistenza finanziaria") quando la propria spesa pubblica effettiva ed eventualmente anche programmata abbia subito un aumento repentino e severo a decorrere dal 1° febbraio 2020 per via di misure nazionali direttamente connesse a regimi di riduzione dell'orario lavorativo o a misure analoghe per far fronte agli effetti socioeconomici delle circostanze eccezionali causate dall'epidemia di Covid-19". E, al par. 2, precisa che "gli Stati membri beneficiari si avvalgono dell'assistenza finanziaria in primo luogo a supporto dei propri regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe e, ove applicabile, a supporto delle pertinenti misure di carattere sanitario".

⁴⁵ F. COSTAMAGNA, *La proposta della commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, cit.

⁴⁶ Dando seguito a quanto sopra il 20 ottobre 2020 la Commissione europea ha emesso le prime obbligazioni a titolo di SURE. L'emissione comprende due obbligazioni, una da 10 miliardi di euro con scadenza nell'ottobre 2030 e una da 7 miliardi di euro con scadenza nel 2040. Gli investitori hanno mostrato forte interesse per questo strumento dal *rating* elevato: la domanda ha superato di 13 volte l'offerta disponibile e si è tradotta in condizioni di prezzo favorevoli per entrambe le obbligazioni. L'Italia ha ricevuto la prima *tranche* dei 27,4 miliardi a lei destinati.

de una situazione di aumento “repentino e severo” della spesa per gli ammortizzatori sociali. E, poi, perché quel regolamento concreta l'idea di un finanziamento dello strumento destinato a fornire l'assistenza in questione attraverso un'emissione da parte della Commissione di *eurobonds*, prima tanto ostacolata.

Detti due dati, però, coesistono con il fatto che il sistema ha potuto entrare in funzione solo dopo che con decisione della Commissione C(2020)7155 è stato approvato il contratto di finanziamento tra essa e Italia, Spagna, Polonia (i tre maggiori beneficiari dei prestiti con 60 miliardi su 88 complessivi) e Cipro con cui questi Stati hanno garantito, perlomeno per il 25%, le obbligazioni che è previsto siano emesse sul mercato dei capitali. E peraltro, a differenza di quanto avvenuto con il Regolamento 407/2010 istitutivo del MESF, che è stato adottato dal Consiglio seguendo il metodo comunitario, il nuovo Regolamento, essendo stato adottato dagli Stati membri in sede di Consiglio, ha richiesto necessariamente il consenso di tutti questi.

12. *La dichiarazione di Meseberg e le misure PCS che il Vertice Euro ha richiesto agli organi del MES di adottare per far fronte al Covid-19*

Nonostante l'iniziativa presa dalla BCE con il PEPP e l'adozione del Regolamento UE 2020/672 istitutivo del SURE, lo sforzo per andare oltre il Regolamento 472/2013⁴⁷, di cui si è detto nel par. 15 del cap. II, è proseguito.

Il 31 maggio 2017 la Commissione aveva adottato un *Reflection Paper*⁴⁸ seguito da una *roadmap*, pubblicata il 6 dicembre 2017 e preceduta da un rapporto dei 5 presidenti (*Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, Martin Schulz, Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, 22 giugno 2015⁴⁹) e da una risoluzione del Parlamento Europeo (*Résolution sur la capacité budgétaire de la zone euro*, 2015/2344(INI), 202222017). Secondo tali documenti, attraverso un regolamento da

⁴⁷ Cfr. *supra*, par. 12, cap. II, p. 25 ss.

⁴⁸ COM(2017) 291 def., del 31 maggio 2017, Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria.

⁴⁹ In <https://ec.europa.eu>.

adottare sulla base dell'art. 352 TFUE, si sarebbe dovuto a) utilizzare il MES come rete di salvataggio del sistema bancario in caso di insufficienza del suo Fondo di Risoluzione Unico, b) assorbito nell'ordinamento UE e c) trasformarlo in un Fondo Monetario Europeo (FME) responsabile nell'esercizio delle sue funzioni di fronte al Parlamento Europeo ed al Consiglio⁵⁰. Dato, però, che la situazione non accennava ad evolvere, il 19 giugno 2018, la Francia e la Germania hanno adottato una dichiarazione congiunta, la Dichiarazione di *Meseberg*⁵¹. Con essa quei due Paesi hanno suggerito la conclusione di un nuovo trattato avente l'effetto di tenere, temporaneamente, il MES fuori del quadro istituzionale dell'Unione rinviando la sua introduzione in questo ad un ulteriore momento. Quell'idea, nonostante la sua incidenza negativa sull'esercizio delle competenze del Parlamento europeo, della Commissione e della Banca Centrale Europea⁵², è stata recepita in una lettera del Presidente dell'Eurogruppo al Presidente del Vertice Euro. Quest'ultimo, bypassando la Commissione, ha dato mandato all'Eurogruppo, prima, di preparare i termini di riferimento per il sostegno comune e, poi, quello di preparare le necessarie modifiche al Trattato MES entro giugno 2019. Successivamente, con lettera del giugno 2019 il Presidente dell'Eurogruppo *Mário Centeno* ha informato il Presidente del Consiglio Europeo *Donald Tusk* che aveva proceduto in tale direzione; ma l'esaurimento dei relativi lavori, previsto entro dicembre dello stesso anno, per preoccupazioni insorte in seno al governo italiano, è stato rinviato a giugno 2020.

⁵⁰ Ai sensi del considerando n. 21 dell'ipotizzato regolamento gli Stati membri della zona euro avrebbero dovuto concludere un accordo che con cui avrebbero dovuto trasferire al Fondo Monetario Europeo i fondi del MES.

⁵¹ Dichiarazione franco-tedesca di *Meseberg* – *Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité*, 19 giugno 2018, www.diplomatie.gouv.fr, pp. 6-7. Su di essa cfr. E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in AA.VV., *Annali Aisdue*, vol. I, Bari, 2020, p. 325 ss. e successivamente pubblicato, sviluppandolo ed approfondendolo con l'aggiunta di un ultimo paragrafo, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 621 ss.; E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de la stabilité*, cit., p. 31 e ss.

⁵² Per un chiaro rilievo in tal senso cfr. F. FABBRINI, *Economic policy in the EU after the crisis: using the treaties to overcome the asymmetry of EMU?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 529; F. MUNARI, *La Corte di giustizia e i nuovi soggetti istituiti nel quadro dell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 665.

Nel marzo 2020 l'improvviso realizzarsi della pandemia da Covid-19 ha reso necessario ed urgente un intervento in relazione ad essa. Anche se non si era ancora in presenza del nuovo regime di funzionamento del MES proposto da Francia e Germania (che, peraltro, se si fosse perfezionato secondo la Dichiarazione di *Meseberg*, sarebbe potuto entrare in vigore solo dopo la ratifica da parte degli Stati membri del Trattato da esse proposto), un'iniziativa al riguardo è stata presa dall'Eurogruppo. Questa iniziativa ha portato, di fatto, ad una integrazione nel funzionamento del Trattato MES delle innovazioni previste per il Regolamento 472/2013⁵³ e stabilito una sorta di sua supervisione/direzione da parte dei vertici dell'Unione. È stato così adottato, il 9 aprile 2020, un *Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic* con cui gli organi del MES sono stati invitati a tenere conto di ciò. Questi hanno puntualmente dato seguito all'invito. Con lettera del 7 maggio 2020 indirizzata al Presidente dell'Eurogruppo Mário Centeno, che chiarisce come la Commissione intende effettuare la sorveglianza nel quadro del sostegno alle crisi pandemiche del MES, il Vicepresidente esecutivo Valdis Dombrovskis ed il Commissario Paolo Gentiloni hanno varato un programma denominato *Pandemic Crisis Support* (PCS)⁵⁴, fortemente innovativo.

13. (segue): *la condizionalità a cui gli Stati membri sono sottoposti per poter beneficiare di misure PCS*

Il Trattato MES, nel suo funzionamento ordinario, oltre a stabilire che l'assistenza finanziaria da esso prevista è subordinata alla ratifica del Trattato *Fiscal Compact* da parte dello Stato che la richiede, contempla due linee di credito, entrambe capaci di operare nella misura in cui siano funzionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intera zona euro o dei suoi Stati membri⁵⁵ ed alla so-

⁵³ Vedi *supra*, par. 12, cap. II.

⁵⁴ Su di essa cfr. E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, cit., ed in particolare l'analisi in tale lavoro compiuta sulla sua compatibilità con il Trattato istitutivo del MES e con i Trattati istitutivi dell'Unione.

⁵⁵ Art. 13, par. 1, lett. a), Trattato MES.

stenibilità del debito pubblico dello Stato richiedente assistenza⁵⁶. Precisa che entrambe concretano una assistenza finanziaria precauzionale dante luogo, l'una, ad una *Precautionary Conditioned Credit Line* (PCCL) e, l'altra, ad una *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL), previste dal suo art. 16 ed utilizzabili tramite un prestito od un acquisto sul mercato primario⁵⁷. E stabilisce che gli interventi suscettibili di essere posti in essere nel quadro della loro attivazione siano contemplati in protocolli di accordo pienamente conformi, oltre che a questi, "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"⁵⁸.

La prima linea di credito prevede interventi a titolo di precauzione, operanti a favore di tutti i Paesi dell'area euro la cui situazione economica e finanziaria sia fundamentalmente solida, a condizione che questi a) soddisfino alcuni criteri, tra cui quello del contenimento entro il 60% del loro rapporto tra debito e PIL, b) s'impegnino a rispettare il Patto di Stabilità e Crescita e la procedura per i disavanzi eccessivi, c) abbiano una storia di accesso ai mercati di capitali a condizioni ragionevoli in ragione di un debito pubblico sostenibile e d) non abbiano problemi di solvibilità bancaria.

La seconda linea di credito prevede prestiti a favore di tutti i Paesi dell'area euro con una situazione economica e finanziaria in generale solida che però non soddisfino alcuni dei criteri d'ammissibilità al PCCL, tra cui quello d'avere un rapporto debito/PIL inferiore al 60%⁵⁹. Perché questi Paesi siano ammessi a prestiti, sempre secondo il funzionamento ordinario del MES, ai sensi del secondo paragrafo del predetto art.16, devono soddisfare le "condizioni" contenute in un programma di aggiustamento macroeconomico pre-

⁵⁶ Art. 13, par. 1, lett. b), Trattato MES.

⁵⁷ *ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance*, 9 ottobre 2012.

⁵⁸ Art. 13, par. 3, Trattato MES. Per una più ampia indicazione secondo cui il Trattato MES, in generale, deve essere applicato nel "rigoroso rispetto nel quadro dell'Unione Europea" quale "prima linea di difesa alle crisi di fiducia che possono compromettere la stabilità della zona euro" cfr. E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, cit., p. 60.

⁵⁹ Attualmente i Paesi che hanno un rapporto debito/PIL superiore al 60% sono: Grecia, Italia, Portogallo, Belgio, Cipro, Francia, Spagna, Austria, Slovenia ed Irlanda.

cisato in dettaglio nel Protocollo d'intesa che deve essere dapprima concluso da parte del MES e dello Stato interessato e, poi, avallato dall'Eurogruppo ed approvato, secondo quanto previsto dal Regolamento 472/2013, dal Consiglio UE.

Nel prevedere il Programma PCS il MES ha ripreso la distinzione che il suo trattato istitutivo fa tra interventi PCCL ed interventi ECCL, ritenendo che esso debba operare a tale secondo titolo. Ha considerato che essi, con la concessione di prestiti, volgono a far fronte ad uno *choc* esterno di tipo simmetrico perché colpisce tutti gli Stati della zona euro in proporzioni comparabili. Ne ha desunto che quegli interventi a) non debbano necessariamente implicare una ristrutturazione del sistema economico e sociale del Paese richiedente il prestito, b) possano essere compiuti in una misura non eccedente il 2% del PIL di quel Paese calcolato alla fine del 2019, c) siano subordinati solo a criteri d'idoneità specifici stabiliti, a priori, in via generale per tutti gli Stati membri dall'art. 2 delle linee direttrici del MES sull'assistenza finanziaria a titolo di precauzione⁶⁰ e d) siano subordinati a detto condizionamento alleggerito in ragione del fatto che la loro utilizzazione sia destinata a spese sanitarie dirette ed indirette⁶¹, di cura e di prevenzione relative all'emergenza sanitaria da Covid-19⁶² ⁶³.

⁶⁰ E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., p. 44; K. REGLING, *La solidarité européenne doit prendre forme en recourant rapidement aux institutions et aux instruments existants*, in *Le Monde*, 2 aprile 2020.

⁶¹ Sul carattere poco chiaro del riferimento a spese indirette cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., p. 53.

⁶² Riguardo al condizionamento indicato *sub* d) non si può non notare che esso è in sintonia con il fatto che la dichiarazione franco-tedesca di *Meseberg*, ancorché avesse riaffermato la condizionalità come principio soggiacente al Trattato MES ed a tutti gli strumenti da esso previsti, aveva indicato che essa deve essere adattata agli obiettivi propri di ciascuno di questi. Con riferimento a tale condizionamento, peraltro, la lettera dei commissari Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni prevede, ai punti 7 ed 8, che il suo rispetto sia subordinato a verifiche contenute in reports della Commissione incorporati in quelli previsti nell'ambito del semestre europeo e che le misure correttive eventualmente suggerite non potranno essere oggetto di raccomandazione da parte del Consiglio. Sul punto cfr. P. MANZINI, *La trika che non verrà*, in *LaVoce.info*, 15 maggio 2020.

⁶³ Per un rilievo critico nei confronti degli alleggerimenti comportati da dette condizioni rispetto alle ordinarie prestazioni di assistenza del MES cfr. F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, n. 20 del 24 giugno 2020, p. 301 ss.

Tale alleggerimento è stato previsto con il sostegno di documenti della Commissione e dell'Eurogruppo⁶⁴ secondo i quali quanto sopra è conforme al diritto dell'Unione ed alle norme del Trattato MES. Il Consiglio dei Governatori del MES ha, con una decisione del 15 maggio 2020, fatto proprie queste attestazioni autovincolandosi ad esse e all'alleggerimento previsto dalle stesse.

La Commissione ha, peraltro, ritenuto possibile quell'alleggerimento in ragione del funzionamento, nel contesto della crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria da Covid-19, della clausola di salvaguardia generale che, prevista dal Patto di Stabilità e Crescita, ma non espressamente ripresa nel Trattato MES, ha ritenuto applicabile anche con riferimento al funzionamento di questo⁶⁵. Lo ha fatto ottenendo, prima, l'avvallo del Consiglio ECOFIN, deputato a prendere le decisioni nelle procedure di sorveglianza e, poi, una determinazione nello stesso senso da parte del Consiglio dei Governatori del MES⁶⁶.

14. (segue): *le ulteriori peculiarità delle misure PCS*

L'alleggerimento del funzionamento ordinario del MES, che, pur invocando preesistenti regole dell'Unione, si è imposto con riferimento alle misure PCS, è stato caratterizzato da alcune ulteriori peculiarità.

Innanzitutto, il 15 maggio 2020 il Consiglio dei Governatori del MES, oltre a decidere che tutti gli Stati membri della zona euro possono beneficiare di misure PCS⁶⁷, contrariamente a quanto previsto

⁶⁴ Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support, 8 maggio 2020, parr. 3 e 5.

⁶⁵ Per una sottolineatura dell'importanza capitale anche con riferimento al funzionamento del PCS di detta clausola e del fatto che la Commissione ne abbia desunta l'applicabilità non da un'inapplicabilità temporanea del diritto dell'Unione ma direttamente dall'applicazione dello stesso cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., p. 56.

⁶⁶ F. MOLITERNI, *Crisi pandemica economico-sanitaria, il fenomeno del "mondo piccolo" e il paradigma "common safety, common benefit" come modello giuridico e strumento euristico: considerazioni introduttive*, cit., pp. 625-626.

⁶⁷ Detta decisione di carattere generale non ha sostanzialmente violato l'art. 13 del Trattato MES, secondo il quale le misure MES devono essere precedute da

dall'art. 3 del Trattato MES, non ha precisato che queste devono essere a) necessarie per finanziare o fornire sostegno alla stabilità dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari e b) indispensabili per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. Si è limitato a prevedere che sia avanzata una domanda individuale di assistenza da parte di uno Stato membro dell'area euro accompagnata da un programma e che su di essa debba intervenire una propria decisione di sua conformità a detto art. 13 del Trattato MES ed all'art. 3 delle linee direttrici sull'assistenza finanziaria a titolo di precauzione⁶⁸, vale a dire condizioni molto meno rigorose rispetto a quanto previsto dall'art. 3 di detto Trattato⁶⁹.

In secondo luogo, il carattere simmetrico e generalizzato che presentano le misure PCS ha consentito l'aggiunta al costo di finanziamento di un margine limitato allo 0,1% all'anno, una commissione contenuta nello 0,005% all'anno ed una commissione forfettaria minima dello 0,25%.

In terzo ed ancor più significativo luogo a) i documenti ufficiali sul PCS utilizzano le espressioni "condizioni" o "requisiti" invece dell'espressione "condizionalità" che ha fatto tanto esitare a richiedere ordinarie misure MES e b) la Commissione ha pubblicato un formulario standardizzato per la presentazione di domande di misure PCS che permette la redazione in via unilaterale di un Piano di

una domanda preventiva dello Stato che le richiede in quanto è necessario, perché quella decisione diventi operativa, che sia avanzata una domanda d'intervento individuale da parte di quello Stato accompagnata da un programma.

⁶⁸ Per un rilievo del rischio che la situazione dello Stato che ha chiesto l'intervento del MES sia mutata quando questa richiesta sia avanzata rispetto alla situazione che quello Stato presentava prima dell'adozione, il 7 maggio 2020, del Programma PCS cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., p. 55, secondo cui tale rischio è rilevantemente attutito dal fatto che la composizione dell'Eurogruppo coincide con quella del Consiglio di Amministrazione del MES, dato che il primo è composto dai ministri delle finanze degli Stati della zona euro ed il secondo da membri nominati da detti ministri.

⁶⁹ Per una sottolineatura, comunque, a) del fatto che lo Stato che domanda assistenza deve adottare, dopo consultazione della Commissione e della BCE, delle misure collettive miranti a far fronte alle sue debolezze e ad evitare delle difficoltà di accesso ai mercati finanziari e b) della circostanza che, però, misure del genere non sono state mai, sino ad ora, poste in essere cfr. E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., p. 51.

Risposta alla Pandemia (PRP) da parte di uno Stato che intenda beneficiare di quelle misure.

Quanto indicato in terzo luogo, e in particolare l'introduzione da parte del Programma PCS della previsione secondo cui lo Stato che domanda assistenza deve redigere un PRP che deve essere condiviso dal Consiglio di amministrazione del MES, quel PRP viene a svolgere la funzione che l'art. 13 del Trattato MES ordinariamente attribuisce al memorandum d'intesa⁷⁰.

15. *(segue): le critiche portate al modo in cui è stata stabilita la conformità del PCS al diritto dell'Unione ed al Trattato MES*

Si è visto sopra che l'alleggerimento di misure PCS dalla stretta condizionalità, a cui il Trattato MES ordinariamente subordina l'adozione di proprie misure di assistenza agli Stati membri della zona euro, è stato previsto con il sostegno di documenti della Commissione e dell'Eurogruppo. L'una e l'altro ne hanno accertato la conformità al diritto dell'Unione e al Trattato MES ed il Consiglio dei

⁷⁰ E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, cit., pp. 52-53. L'innovazione così introdotta non è, comunque, stata di poco conto anche perché è stata accompagnata dall'esclusione della necessità di un Protocollo d'Intesa come in via generale previsto dall'art. 13, par. 3, del trattato istitutivo di quel meccanismo e quindi senza il contributo capace di derivare da un negoziato tra esso e lo Stato beneficiario, nel corso del quale si potesse bilanciare l'esigenza di una ragionevole gestione delle risorse del primo con quella di tener conto della solvibilità del secondo. In ragione di ciò si potrebbe sostenere l'illegittimità del Programma PCS per contrarietà al Trattato MES, ma in senso contrario, come nel precedente paragrafo si è indicato essere stato sostanzialmente fatto dalla Commissione, dall'Eurogruppo e dal Consiglio dei Governatori del MES, si rileva che a) il programma in questione dà luogo ad una forma di assistenza di precauzione che, ai sensi dell'art. 13, par. 3, di detto trattato, può essere sottoposta ad una sua semplice subordinazione a condizioni d'ammissibilità prestabilite in linea con detta disposizione e b) determina dette condizioni fissando che tale forma di assistenza sia destinata a sostenere il finanziamento interno dei costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria, della cura e della prevenzione dovuti alla crisi da Covid-19. Per altro verso la previsione della conclusione, in via generale da parte del Trattato MES, di un Protocollo d'intesa si spiega come una garanzia a favore degli Stati destinatari dell'assistenza finanziaria nel quadro d'interventi ordinari del MES suscettibili di dare luogo a misure macroeconomiche di aggiustamento, garanzia che non ha più ragion d'essere in relazione a misure PCS che non implicano misure di quest'ultimo tipo.

Governatori di questo, con una decisione del 15 maggio 2020, ha fatto proprio il loro accertamento, autovincolandosi ad esso⁷¹. Si è confutata la sufficienza di ciò a stabilire la legittimità del Programma in questione. Si è sostenuto che esso è stato posto in essere con un semplice accordo politico che non resisterebbe ad un controllo giurisdizionale⁷² e che il Trattato MES ed il diritto dell'Unione non permetterebbero una flessibilità sufficiente a consentire l'adozione di uno strumento di quel tipo⁷³.

In senso contrario, pur condividendosi l'idea che tutte le misure del MES, ordinarie o meno, presuppongono un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme o dei suoi Stati membri e la sostenibilità del debito dello Stato che richiede assistenza, si rileva, però, che la nozione di stretta condizionalità implica un apprezzamento discrezionale. Dato che questo può essere effettuato alla luce di numerose considerazioni (in rapporto, ad esempio, alla situazione economica dello Stato beneficiario, alla condizionalità che accompagna l'operare di altri strumenti o al contesto economico generale), si rigettano dette osservazioni notandosi in maniera convincente che

– per l'adozione a favore di uno Stato dell'area euro di misure PCS, in quanto misure ECCL, l'art. 2 delle Linee Diretrici del MES sull'assistenza finanziaria a titolo di precauzione esige soltanto che quello Stato presenti una situazione economica e finanziaria sana, mentre per l'adozione di misure PCCL è richiesto che la sua situazione sia sana secondo criteri specifici ed esso presenti determinate caratteristiche di eleggibilità comprendenti anche il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita,

– mentre l'art. 16 del Trattato MES relativo ai prestiti ordinari prevede che il protocollo d'intesa, in base al quale essi sono concessi, precisi in dettaglio un programma di aggiustamento macroeconomico a cui essi devono essere associati, l'art. 14, par. 2, applicabile

⁷¹ L'accertamento dell'Eurogruppo datava solo una settimana prima.

⁷² Cfr. A. MANGIA, *Emergenza Europa. L'inganno dietro l'illusione del Mes "sbiadito"*, www.ilsussidiario.net, 1° aprile 2020; ID., *Accordo sul MES. Per soli 37 mld l'Italia finisce in mano a una banca del Lussemburgo* (intervista di F. FERRAÙ), in www.ilsussidiario.net, 9 maggio 2020.

⁷³ Cfr. M. DANI, A.J. MENENDEZ, *The European Stability Mechanism is a False Solution to a Real European Problem*, in *Verfassungsblog* del 4 aprile 2020.

alle misure PCS, stabilisce che le condizioni associate a queste non impongano un tale programma,

– il PCS è un sistema temporaneo destinato ad operare in via emergenziale sin che dura la pandemia e, a differenza del sistema di funzionamento ordinario del MES, opera simmetricamente a favore di tutti gli Stati membri dell'area euro,

– proprio per questo esso si caratterizza per una stretta condizionalità che è prossima al minimo permesso nel suo quadro e comunque resta così caratterizzata perché importa che lo Stato beneficiario delle sue misure, previa consultazione della Commissione e della BCE, deve adottare delle misure correttive atte a fare fronte a proprie chiare debolezze e ad evitare difficoltà di accesso ai mercati finanziari.

In sintonia con queste convincenti notazioni si può ritenere che il Programma PCS ha contribuito a conferire al MES, in relazione alle misure che adotta in base a quel Programma, un'immagine di strumento di solidarietà, diversa da quella che, con riferimento al suo funzionamento ordinario, gli è largamente attribuita di meccanismo sottoponente gli Stati ad oneri soffocanti⁷⁴.

16. *La sospensione temporanea del patto di stabilità prevista dalla dichiarazione dei ministri delle finanze del 23 marzo 2020*

Gli interventi di cui ai precedenti paragrafi implicano tutti azioni positive dell'Unione e degli Stati membri a beneficio degli Stati

⁷⁴ Per un superamento anche di queste ristrette condizioni previste dal Programma PCS il Consiglio dei Governatori della BCE, il 21 luglio 2022, ha annunciato, con riferimento all'acquisto di titoli sovrani, un nuovo strumento di politica monetaria, il *Transmission Protection Instrument* (TPI), che le permette acquisti flessibili di tali titoli per contrastare la volatilità prodotta da eccessivi flussi in uscita degli investimenti da Paesi considerati più esposti al rischio. A differenza di quanto previsto da precedenti programmi, quali l'OMT, l'annunciato TPI è destinato a costituire uno strumento che può essere innescato in qualsiasi momento la BCE lo ritenga necessario al buon funzionamento della politica monetaria. Per attivarlo non è previsto che si chieda condizionalità, cioè programmi specifici per rimettere un Paese in carreggiata, ma si chieda conformità a quell'insieme di regole ed impegni che legano i Paesi dell'Unione; <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html>.

dell'area euro che richiedono assistenza per far fronte alle conseguenze sanitarie ed economiche dell'epidemia da Covid-19. Da essi si distinguono la sospensione temporanea del patto di stabilità e crescita (*Fiscal Compact*) e del divieto di aiuti di Stato, che stabiliscono deroghe ad obblighi importanti sanciti a carico dei Paesi membri di quell'area per dare luogo ad una più ampia flessibilità negli ambiti d'applicazione di quel patto e di quel divieto⁷⁵.

Con la prima misura, la Commissione, con un comunicato del 20 marzo 2020, ha deciso di sospendere per la prima volta il Patto di Stabilità, con l'attivazione della clausola di salvaguardia generale, la *general escape clause*, chiedendo seccamente l'*endorsement* dell'E-COFIN, cioè dei ministri delle finanze dell'UE⁷⁶ indipendentemente da un previo coinvolgimento del Consiglio (il quale solo tre giorni dopo ha ratificato la decisione). L'ha fatto in quanto il trattato che prevede tale patto a) dispone che "le parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali" (lett. c), par. 1, art. 3) e b) "per "circostanze eccezionali" precisa che devono intendersi eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica ammini-

⁷⁵ Su di essi cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (d'Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 8 aprile 2020, p. 21 ss.; C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi.it, Fascicolo speciale "10 anni dal Trattato di Lisbona"*, 17 giugno 2020. Per un realistico, e non certo positivo, rilievo secondo cui questi interventi costituiscono le sole azioni concretamente frutto di un disegno condiviso cfr. A. CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *I Post di AISDUE, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione"* *aisdue.eu*, p. 1.

⁷⁶ Per un rilievo del fatto che essa sia stata posta in essere solo con l'*endorsement* di quei ministri e non formalmente dal Consiglio cfr. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 337. Questa circostanza, anche se è giusto rilevarla come segno di un comportamento non giuridicamente consono, è ancora una volta legata ad una gestione affrettata dell'intreccio tra competenze degli Stati membri e competenze dell'Unione determinata dall'urgenza di agire per fare fronte alla pandemia, già rilevata nel contesto dell'illustrazione di quanto accaduto istituendosi il programma PCS del MES.

strazione 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” (art. 3, par. 3, secondo capoverso, lett. b). Secondo il comunicato della Commissione del 23 marzo 2020 la pandemia da Covid-19 ha dato luogo ad una grave recessione economica e, pertanto, gli Stati membri della zona euro possono temporaneamente sospendere quanto, nei termini sopra indicati, previsto dal Patto di Stabilità e Crescita⁷⁷.

Non si è mancato di rilevare che in questa maniera la Commissione ha posto in essere un comportamento che concreta “una specie di decreto legge in stato di eccezione, in pieno vigore di fatto”⁷⁸. Un comportamento, cioè, evidenziante una maniera di fare fronte a situazioni di emergenza o eccezionali sostanzialmente analoga a quella che si è indicata sopra al par. 6 del capitolo III e di quella che si è indicata nel par. 22 di questo capitolo, costituite, rispettivamente, a) dal richiamo contenuto nella “Dichiarazione sullo stato dell’Unione” del settembre 2020 della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, secondo cui molto di quello che è stato fatto dalle istituzioni comunitarie per fare fronte alla Pandemia da Covid-19 è stato fatto senza che esse avessero competenza a farlo e b) dal fatto che il Regolamento 2021/241, contrariamente ai fondamentali principi dell’equilibrio istituzionale e di legalità europea, non preveda un controllo del Consiglio sulla definizione degli obiettivi economici dei piani nazionali legati al *Next Generation EU*.

⁷⁷ Per un rilievo secondo cui l’attivazione della clausola in questione, pur essendo un passo “rivoluzionario”, non si muove sulla via della piena solidarietà emergenziale in ragione del fatto che resta inalterata la (non uniforme) capacità degli Stati di reperire risorse sul mercato dei capitali a tassi sostenibili nel medio-lungo termine cfr. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L’Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, cit., p. 100 e L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (d’Italia e Unione europea) all’emergenza Covid-19*, cit., p. 24. Su quanto all’Italia spetta di fare per sfruttare la sospensione del patto di stabilità cfr. G. DELLA CANANEA, *Cosa deve fare l’Italia per sfruttare la rivoluzione del Patto di Stabilità*, in *Il Foglio*, 25 marzo 2020.

⁷⁸ Cfr. A. MANZELLA, *Nell’emergenza, la forma di governo dell’Unione*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2020, p. 1.

Il funzionamento della clausola generale non sospende, però, le procedure previste da detto Patto. Conseguenza ne è che resta consentito alla Commissione ed al Consiglio di adottare le misure di coordinamento delle politiche da esso previste⁷⁹.

17. (segue): *il carattere giuridicamente non consono di detti comunicati e la loro funzionalità a far fronte all'urgenza determinata dalla pandemia*

È stato puntualmente notato che i comunicati con cui è stata prevista l'applicazione della clausola generale di salvaguardia per procedere alla sospensione del Trattato *Fiscal Compact*, di cui sopra, sono stati adottati in modo giuridicamente non consono dai ministri delle finanze dell'UE agenti in quanto tali, al di fuori del Consiglio ECOFIN⁸⁰. Quei comunicati, anche se è giusto rilevare che hanno concretato un comportamento del genere, sono legati ad una gestione affrettata dell'intreccio tra competenze degli Stati membri e competenze dell'Unione determinata dall'urgenza di agire per far fronte alla pandemia, già rilevata nel contesto dell'illustrazione di quanto accaduto istituendosi il programma PCS del MES⁸¹.

⁷⁹ A. CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, cit., p. 9.

⁸⁰ F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit., p. 337.

⁸¹ Per una qualificazione dell'intreccio tra competenze degli Stati membri esistente in materia qualificato come dante luogo ad una Costituzione composita europea cfr. L.F.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007; N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, numero speciale, 3, 2019 del 15 aprile 2019, p. 117; L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2021, p. 156 ss. Quest'ultimo, oltre a condividere l'idea che la sospensione del Trattato *Fiscal Compact* sia avvenuta in modo giuridicamente non consono, ha, parallelamente, rilevato, a p. 158, che sono intervenute in condizioni non ordinarie le autorizzazioni delle camere all'indebitamento per far fronte ad eventi eccezionali, che il secondo comma dell'art. 81, introdotto nella Costituzione italiana per dare attuazione a quel Trattato, prevede debbano essere "adottate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti".

18. *La sospensione del divieto di aiuti di Stato*

Con la sospensione del divieto di aiuti di Stato la Commissione, mediante una comunicazione del 13 marzo 2020, destinata a beneficiare le società che hanno incontrato difficoltà finanziarie dopo il 31 dicembre 2019, ha adottato un regime temporaneo di detti aiuti⁸² che è stato modificato più volte nei mesi seguenti. Un emendamento, adottato il 13 ottobre 2020, estende le disposizioni di quel quadro temporaneo per altri 6 mesi, fino al 30 giugno 2021, ed amplia ulteriormente la portata delle misure di aiuti di Stato ammissibili⁸³. Con un intervento del 14 giugno 2021 la Commissione ha approvato la proroga al 14 giugno 2022 dello schema di garanzia italiano conforme al mercato per i prestiti in sofferenza⁸⁴. Il 18 novembre 2021 la Commissione ha deciso di prorogare sino al 30 giugno 2022 il quadro temporaneo sugli aiuti di Stato e di aumentare gli importi degli aiuti conseguibili⁸⁵. Inoltre la Commissione ha prorogato dal 30 giugno 2022 al 30 giugno 2023 la possibilità per gli Stati membri di convertire gli strumenti rimborsabili (ad esempio garanzie, prestiti, anticipi rimborsabili) concessi nell'ambito del Quadro temporaneo in altre forme di aiuto, come sovvenzioni dirette.

Le Comunicazioni di cui sopra si basano sull'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE che consente agli Stati membri di concedere aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali. Con la Comunicazione del 13 marzo 2020, ad esempio, la Commissione ha ritenuto quell'articolo ido-

⁸² Comunicazione della Commissione europea sul "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza del Covid-19", del 13 marzo 2020, COM (2020) 1863 finali. Su di essa e sulle sue prime modifiche C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, www.eurojus.it, numero speciale, p. 151 e A. ROSANÒ, *Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law*, in *European Papers*, 2020, p. 621.

⁸³ Comunicazione della Commissione del 13 ottobre 2020 C(2020) 7127 finale.

⁸⁴ Comunicato stampa della Rappresentanza in Italia della Commissione europea del 14 giugno 2021.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione (2021/C473/01), in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, C473, 24 novembre 2021, p. 1 ss.

neo a legittimare qualsiasi misura adottata per compensare le imprese in settori colpiti in modo particolarmente grave dalla pandemia e gli organizzatori di eventi per i danni direttamente da essa causati. Al riguardo distingue tre serie di misure nazionali di sostegno: una prima serie adottabile dagli Stati membri senza il coinvolgimento della Commissione (quali quelle relative ad integrazioni salariali, la sospensione del pagamento delle imposte sulle società, dell'IVA e di contributi previdenziali), una seconda relativa ad incentivi diretti alle piccole e medie imprese (suscettibili di esenzione di categoria ai sensi del Regolamento 651/2014) adottabili senza essere notificati alla Commissione e da questa approvati ed una terza serie che deve essere notificata alla Commissione per essere valutata ai sensi dell'art. 107, parr. 2 e 3, TFUE. Con la seconda misura, parimenti a quanto fatto con la prima, la Commissione ha accordato agli Stati dell'area euro la possibilità di agire con maggiore flessibilità⁸⁶. La sua applicazione, però, non ha dato luogo ad una reale solidarietà. Ciò perché i fondi per il suo finanziamento, almeno in una prima fase, dovevano provenire principalmente dalle casse dei governi nazionali⁸⁷. Con la conseguenza che la flessibilità di cui erano in grado di godere Paesi come la Germania non poteva essere altrettanto efficacemente usufruita da Paesi quali l'Italia, il Portogallo, la Spagna, la Francia ed il Belgio che notoriamente hanno minori margini di manovra. La considerazione di ciò ha dato luogo, da un lato, ad una concorrenza tra gli Stati membri ed i loro ordinamenti ritenuta ingiusta sotto il profilo del rispetto dei princi-

⁸⁶ Per una indicazione del fatto che gli Stati membri sono destinati ad affrontare spese eccezionali per contenere l'epidemia soprattutto nel settore sanitario per misure mirate ad imprese e lavoratori cfr. A. CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, cit., p. 5. In relazione a tale settore il problema della deroga ai limiti posti agli aiuti di Stato si può imporre, però, solo con riferimento alla prestazione delle cure mediche qualificabili come servizi d'interesse economico e generale (SIEG) e non a quelle di servizi d'interesse generale (SIG) del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), che non implicano il pagamento di un prezzo (v. Tribunale di primo grado, sentenza del 4 marzo 2003, causa T-319/99, *Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental* [FENIN] c. Commissione delle Comunità europee, EU:T:2003:50).

⁸⁷ Comunicazione del 13 marzo 2020, punto 9.

pi di solidarietà e coesione⁸⁸, ma, d'altro lato, anche ad una conseguenza per uno sviluppo positivo in senso solidaristico del processo d'integrazione europea. Detti Stati, infatti, hanno formalmente richiesto al Presidente del Consiglio UE di prevedere "uno strumento di debito comune per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi ed a beneficio di tutti gli Stati membri, garantendo in questo modo il funzionamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati dalla pandemia, che ha provocato uno *shock* simmetrico esogeno, di cui non è responsabile alcun Paese, ma le cui conseguenze negative gravano su tutti". La loro richiesta corrisponde talmente ad inconfutabili dati reali che non può non contribuire a detto sviluppo assieme ad analoghe domande che sempre più frequentemente sono avanzate in detta direzione anche in altri contesti.

19. *Il Fondo per la ripresa (Recovery Fund-Next Generation EU) e la procedura che ha condotto all'adozione del Regolamento 2020/2092*

Il fondo per la ripresa *Recovery Fund-Next Generation EU* riprende una vecchia proposta francese elaborata con lo scopo di emettere *Recovery Bonds* con garanzia nel bilancio UE, senza una mutualizzazione del debito passato. Questa iniziativa era stata affossata nel 2011, quando, per evitare che avesse seguito una proposta del Presidente della Commissione Europea di emettere *Eurobonds* a beneficio dei soli Paesi membri disposti ad adottare "tutti gli strumenti necessari per assicurare integrazione e disciplina", la Germania elaborò un piano per attuare, nell'arco di pochi giorni, la propria uscita dall'eurozona⁸⁹.

⁸⁸ F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, cit., p. 25.

⁸⁹ Cfr. M. HESSE *et al.*, *Am Abgrund*, in *Der Spiegel* del 28 novembre 2011, www.spiegel.de/spiegel/print/d-82244908.html nonché A. SOMMA, *Come il Mes. Anche il Recovery fund ha le condizionalità*, in <https://www.lafionda.org/>, 30 luglio 2020.

Successivamente, nel vertice del 19 giugno 2018 che ha portato alla già considerata Dichiarazione di *Meseberg*, essendo la Germania ritornata sui suoi passi, l'iniziativa francese è stata ripresa. Con quella dichiarazione i due Paesi si sono impegnati ad un'iniziativa comune, avanzando varie proposte per progressi importanti nella *governance* economica dell'area euro; tuttavia l'Eurogruppo, che si è riunito pochi giorni dopo, ed il successivo Eurosummit, si sono limitati a recepire la proposta di riforma dello statuto del MES trascurando – di fatto – tutte le altre. L'idea ha ripreso, però, forza quando, a seguito dello scoppio dell'emergenza sanitaria, il 14 maggio 2020 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione con la quale ha proposto la costituzione di un fondo per la ripresa, finanziato da “*Recovery Bonds*” garantiti dal bilancio dell'Unione europea. Il 18 maggio 2020 la cancelliera tedesca *Angela Merkel* ed il presidente della Repubblica francese *Emmanuel Macron*, sulla scia di questa proposta⁹⁰, hanno indicato la necessità che la Commissione inserisca l'attivazione di quel fondo nell'ambito del bilancio pluriennale europeo per il periodo 2021-2027⁹¹.

La Commissione europea ha dato seguito a queste iniziative proponendo, il 28 maggio 2020, l'adozione di un regolamento del Consiglio che stabilisca il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027⁹² e di un accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio,

⁹⁰ Per un rilievo secondo cui il sostegno della Cancelliera tedesca e del Presidente della Repubblica francese alla proposta del Parlamento europeo del 14 maggio 2020 sarebbe avvenuto sulla scia della sentenza del Tribunale costituzionale tedesco cfr. F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2020, p. 203.

⁹¹ Cfr. Comunicato stampa del governo tedesco *A French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis* del 18 maggio 2020, in www.bundesregierung.de/. Sull'importanza di questa intesa franco-tedesca cfr. N. PIROZZI, *The European Council and Europe's Magic Lantern*, in <https://www.iai.it/>, 25 luglio 2020. M. MESSORI, *L'innovativa proposta franco-tedesca e il cattivo uso del pallottoliere*, in *Luiss Open*, 21 maggio 2020. Per una qualificazione della solidarietà che quel documento volge a realizzare come solidarietà riequilibratoria cfr. G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 110.

⁹² COM (2020) 443 final.

sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria⁹⁵.

20. *Le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, la previsione di erogazione a titolo di solidarietà a Stati membri di risorse raccolte mediante eurobonds e le condizioni da esse prospettate per la loro utilizzazione*

Con le Conclusioni che sono state adottate al termine della riunione straordinaria tenutasi il 17-21 luglio 2020 il Consiglio europeo, al fine di dotare l'Unione dei mezzi necessari per affrontare le sfide poste dalla pandemia di Covid-19, ha convenuto che a) la Commissione poteva essere autorizzata a contrarre prestiti – *eurobonds* – sui mercati dei capitali⁹⁴ per conto dell'Unione fino a 750 miliardi di euro a prezzi 2018 e gli importi, da essa così reperiti, potevano essere trasferiti a titolo di solidarietà nei confronti degli Stati membri ai programmi di erogazione di risorse dell'Unione previsti dal piano *Next Generation EU*, b) quegli importi potevano essere usati in forma di prestiti, fino a concorrenza di 360 miliardi di euro (in luogo di 500 miliardi proposti dalla Commissione) a prezzi 2018, e per spese – cioè sostanzialmente per sovvenzioni – (da non rimborsare)⁹⁵, fino a concorrenza di 390 miliardi di euro (in luogo di 250 miliardi proposti dalla Commissione) a prezzi 2018, c) i prestiti e le sovvenzioni dovevano essere erogati secondo ratei successivi, d) sia i prestiti che le sovvenzioni dovevano essere utilizzati dagli Stati membri beneficiari per contribuire alla realizzazione di programmi europei, indicati tramite le raccomandazioni agli stessi indirizzate dalla Commissione⁹⁶, per il perseguimento di obiettivi d'interesse

⁹⁵ COM (2020) 444 final.

⁹⁴ Per l'ipotesi in cui la Commissione dovesse risultare priva della liquidità necessaria si è previsto che essa possa richiedere, in "via provvisoria", agli Stati membri un loro contributo stabilito su base proporzionale ed in una misura non eccedente lo 0,6% del Reddito Nazionale Lordo di ogni Paese.

⁹⁵ L'espressione "spese" sostituisce in queste conclusioni l'espressione "sovvenzioni" utilizzata nei precedenti atti.

⁹⁶ Sulla natura atipica di tali raccomandazioni cfr. M. CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, p. 137 ss.

comune⁹⁷, e) in caso di non rispetto di tali condizioni di utilizzazione di ratei dei pagamenti ricevuti lo Stato beneficiario avrebbe dovuto subire una sospensione della corresponsione dei ratei successivi ad opera della Commissione ed una revoca di quelli non utilizzati sulla base di una decisione del Consiglio adottata secondo una procedura di *reverse majority*⁹⁸ e f) i prestiti dovevano essere restituiti, sulla base di un calendario da fissare, entro il 31 dicembre 2058⁹⁹.

⁹⁷ L'art. 3 del Regolamento 2021/241 prevede, ora, quali obiettivi d'interesse comune la transizione verde, la trasformazione digitale, la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo ed innovazione, un mercato interno ben funzionante con PMI forti, la coesione sociale e territoriale, la salute e la resilienza economica, sociale ed istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi, politiche energetiche per la prossima generazione, l'infanzia ed i giovani, come l'istruzione e le competenze.

⁹⁸ Per una osservazione nel senso che sull'erogazione delle risorse e delle misure economiche e finanziarie previste dal programma in questione non possa incidere negativamente il comportamento di uno Stato membro non conforme alle raccomandazioni specifiche rivolte ad esso facenti riferimento non solo agli aspetti di *governance* economica, ma anche alla gestione dei conti pubblici cfr. E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020, pp. 56-58. Egli considera che l'ammissione di una tale possibilità richiederebbe una lettura delle Conclusioni non praticabile alla luce del principio di legalità europea, poiché avrebbe inciso su quella parte di "sovranità non condivisa" che, come tale, è riservata a valutazioni di rango intergovernativo, alle quali risulta specificamente preordinato il procedimento di cui all'art. 7 TUE. E, peraltro, ritiene che su un comportamento del genere non possa incidere neanche l'adozione di un regolamento per la ragione che una normativa di rango secondario non può legittimare le istituzioni dell'Unione ad intaccare diritti nascenti a favore di enti partecipanti all'ordinamento europeo sospendendo dei pagamenti, riducendo dei finanziamenti precedentemente promessi o precludendosi la possibilità di assumere nuovi impegni nei loro confronti.

⁹⁹ Sulla natura delle conclusioni di riunioni del genere cfr. G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, cit., pp. 595-596 che, in sintonia con quanto, in relazione a riunioni del genere, in generale sostenuto da U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 183, esclude che esse abbiano dato luogo ad un accordo in forma semplificata. Considerandosi che esse abbiano solo un valore politico egli ritiene che sia possibile invocare rimedi giudiziari solo nei confronti degli atti vincolanti che danno loro attuazione. Su dette conclusioni cfr. altresì G. ROSANA, *Consiglio europeo: c'è l'intesa su bilancio e Recovery Fund*, in <https://www.affarinternazionali.it/>, 11 dicembre 2020; F. BASSO, L. SALVIA, *Recovery Fund, la spinta di Conte "Non permetteremo un rinvio"*, in *Il Corriere della sera*, 3 ottobre 2020, p. 38; F. BASSO, *Merkel media con Polonia e Ungheria: Raggiunta l'intesa sul Recovery Fund*, in *Il Corriere della sera*, 11 dicembre 2020.

21. *Il dibattito seguito ed il compromesso raggiunto con il Regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020 circa le condizioni a cui sottoporre l'utilizzazione di dette risorse*

Contro queste prese di posizione del Consiglio europeo, che danno il segno di una sua importanza accresciuta rispetto a quella da esso normalmente goduta nella struttura istituzionale dell'Unione¹⁰⁰, il Parlamento europeo ha deciso di far intendere la sua voce nel dibattito politico apertosi sulla usufruibilità da parte di un Paese membro di quanto previsto dal Consiglio europeo, richiedendo che questa possa avvenire solo alla condizione di un rispetto da parte di quel Paese del principio dello stato di diritto¹⁰¹.

La concretizzazione di quanto richiesto dal Parlamento europeo era previsto dovesse avvenire attraverso un regolamento da adottarsi dal Consiglio su proposta della Commissione. La proposta che la Commissione ha avanzato partiva dall'idea secondo cui il rispetto effettivo dello stato di diritto è una condizione indispensabile all'assicurazione che le spese dell'Unione negli Stati membri siano sufficientemente protette e prevedeva che l'Unione, nel caso di una "*défaillance généralisée de l'état de droit*" da parte di uno Stato membro, potesse sospendere la corresponsione ad esso di fondi dell'Unione su iniziativa della stessa Commissione e con decisione che si doveva considerare adottata a meno che il Consiglio votasse contro a maggioranza qualificata analogamente a quanto previsto nel Regolamento 1303/2013 sui fondi strutturali.

Questa proposta, mentre trovava favorevole il Parlamento europeo, era contrastata dal Servizio Giuridico del Consiglio¹⁰² che ne metteva in dubbio la compatibilità con l'art. 7 TUE, stabilente le

¹⁰⁰ A. ILIOPOULOU-PENOT, *L'instrument pour la relance Next Generation EU: "Where there is a political will, there is a legal way"?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 531.

¹⁰¹ Per una bibliografia sullo stato di diritto ed i valori comuni di cui all'art. 2 TUE cfr. A. FESTA, *Lo stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione Europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021, p. 107 ss. e la bibliografia ivi citata.

¹⁰² Cfr. *Opinion of the Legal Service 15595/18, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States* (Oct. 25, 2018).

procedure che consentono all'Unione d'intervenire in caso di una seria violazione dei suoi valori o di un chiaro rischio di una tale violazione, vale a dire in aree puramente interne che altrimenti ricadrebbero fuori dell'ambito d'applicazione del diritto dell'Unione. A suo avviso un regolamento non poteva emendare, integrare o circonvenire quella procedura ed un nuovo strumento sarebbe stato legittimo soltanto se avesse perseguito un obiettivo differente.

Il parere del Servizio Giuridico del Consiglio, combinato con la riluttanza degli Stati membri di questo a creare un importante meccanismo di protezione della *Rule of Law* ed aggiunto alla generale esitazione a dare luogo ad una formale azione di protezione dei valori dell'UE ed a far fronte alla crisi ungherese e polacca, costituiva un formidabile ostacolo ai negoziati in corso¹⁰⁵.

Nel febbraio 2020, allora, il Presidente del Consiglio europeo, *Charles Michel*, ha avanzato una proposta di compromesso basata su un'accettazione di un regime di condizionalità al rispetto della *Rule of Law* ma legato a che esso possa essere visto come una "condizionalità genuina" atta a far fronte a violazioni della *Rule of Law* aventi incidenza in modo diretto sul bilancio o su interessi finanziari ed accompagnata da una modifica di quanto contemplato dalla proposta della Commissione nel senso di un'approvazione delle misure indicate da questa a maggioranza qualificata del Consiglio anziché secondo una procedura di *reverse qualified majority*.

Data l'impossibilità d'intervenire nel quadro dell'adozione del regolamento proposto dal presidente Charles Michel, il Parlamento europeo ha utilizzato la possibilità datagli dall'art. 312 TFUE di subordinare alla propria approvazione l'adozione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), in coordinamento con il quale quanto concepito dal Consiglio europeo era necessariamente destinato a realizzarsi. Rilevato che, a suo avviso, le conclusioni del Consiglio europeo non rappresentavano che un accordo politico tra i Capi di Stato e di governo, ha avvertito che non avrebbe avallato il fatto compiuto

¹⁰⁵ A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2, p. 137.

e avrebbe rifiutato di dare la propria approvazione al QFP fino a che non fosse stata raggiunta una soluzione di detta questione. Il 10 novembre 2020 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno raggiunto un accordo che ha previsto l'istituzione di un meccanismo sul rispetto di detto principio, meno ambizioso rispetto a quello prospettato dalla Commissione.

Un nuovo rovesciamento della situazione si è realizzato però, immediatamente dopo, ad opera della Polonia e dell'Ungheria.

Nelle conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 10 ed 11 dicembre 2020, che ha preceduto l'adozione del Regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, si era convenuto che tale regolamento a) avrebbe avuto l'obiettivo di "proteggere il bilancio dell'Unione, compreso [il programma] *Next Generation EU*, la sua sana gestione finanziaria e gli interessi finanziari dell'Unione" e b) si sarebbe applicato "agli impegni di bilancio previsti nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale, compreso" quanto implicato da quel programma.

Polonia ed Ungheria, insofferenti a fronte della prospettiva che l'emanando regolamento potesse condizionare al rispetto dello stato di diritto anche le erogazioni previste dal piano *Next Generation EU*, hanno anch'esse indicato la volontà di bloccare l'iniziativa facendo uso del potere loro dato dagli artt. 311 e 312 TFUE di concorrere alla formazione dell'unanimità richiesta per l'adozione del Quadro Finanziario Pluriennale a cui doveva essere necessariamente collegata l'istituzione di detto piano. La riunione del Consiglio europeo del 10 ed 11 dicembre 2020 ha ovviato a questo ulteriore ostacolo, sulla base di un compromesso grazie al quale la realizzazione di detto regolamento sarebbe stata differita sino a che la Commissione non avesse elaborato degli orientamenti relativi alla valutazione del rispetto dell'impegno preso dagli Stati membri e, per il caso in cui contro tali orientamenti alcuni di essi avessero eventualmente introdotto un ricorso in annullamento davanti alla Corte di giustizia, questa non si fosse pronunciata. Nonostante questo compromesso, quei due Paesi, disattendendo la procedura da esso prevista, l'11 marzo 2021 hanno presentato *ex art.* 263 TFUE alla Corte di giustizia ricorsi per l'annullamento del Regolamento

2020/2092. Questi ricorsi hanno dato luogo alle Cause C-156/21¹⁰⁴ e C-157/21¹⁰⁵.

Nel frattempo il 16 dicembre 2020 il Regolamento 2020/2092 relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione è stato adottato ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2021¹⁰⁶. I suoi effetti, però, sono stati sospesi per volontà del Consiglio e decisione della Commissione motivate dalla loro intenzione di attendere il giudizio della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia ed Ungheria¹⁰⁷.

22. (segue): *i ricorsi di Polonia ed Ungheria contro detto Regolamento e la decisione 16 febbraio 2022 della Corte di giustizia*

Con i ricorsi presentati l'11 marzo 2021 Polonia ed Ungheria hanno lamentato, tra l'altro, l'assenza o l'inadeguatezza della base giuridica scelta per il regolamento, la sua incompatibilità con l'art. 7 TUE¹⁰⁸ e la violazione del principio della certezza del diritto.

¹⁰⁴ Ricorso proposto l'11 marzo 2021 Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, Causa C-156/21.

¹⁰⁵ Ricorso proposto l'11 marzo 2021, Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, Causa C-157/21.

¹⁰⁶ Sulla procedura che ha portato all'adozione di detto regolamento a seguito di una proposta avanzata nel maggio 2018 dalla Commissione cfr. A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, cit., p. 131 ss. e J-V. LOUIS, *Respect de l'état de droit et protection des finances de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2021, p. 8 ss.

¹⁰⁷ A questa determinazione ha criticamente reagito il Parlamento europeo. Lo ha fatto, prima, ribadendo la piena applicabilità del regolamento sin dalla sua entrata in vigore ed invitando la Commissione ad applicarlo urgentemente e, poi, introducendo contro di essa un ricorso in carenza. Sul punto cfr. V. SACCHETTI, *Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 432, nota 4 nonché P. MORI, *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, in *BlogDUE*, 17 febbraio 2022.

¹⁰⁸ Sulla procedura di cui all'art. 7 TUE cfr. L.S. ROSSI, *La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *Revue Trimestrielle De Droit Européen*, p. 650 ss. Sul problema della compatibilità con l'art. 7 TUE del programma in questione cfr. I. BUTLER, *Two proposals to promote and protect European values through the Multiannual Financial Framework: Conditionality of EU funds and a financial instrument to support NGOs*, in *Civil Liberties Union for Europe*, marzo 2018;

La Corte di giustizia con due pronunce del 16 febbraio 2022, adottate con procedura accelerata in seduta plenaria, ha respinto i ricorsi¹⁰⁹. Si è trattato di pronunce di rilevante importanza politico-costituzionale, in quanto, a seguito di esse, il 2 marzo 2022 la Commissione ha potuto emanare gli “Orientamenti” di cui sopra e, com’è stato ben rilevato¹¹⁰, si è messa in condizione di poter utilizzare quello che forse è l’unico strumento di pressione realmente efficace per spingere gli Stati membri ad onorare gli impegni, in specie il rispetto dei valori comuni di cui all’art. 2 TUE, assunti con l’adesione all’Unione europea: la leva finanziaria.

A fondamento di dette due pronunce la Corte, in primo luogo, ha affermato che è corretta la scelta di basare l’adozione del Regolamento 2020/2092 sull’art. 322, par. 1, lett. a), TFUE (secondo cui il Parlamento europeo ed il Consiglio “adottano mediante regolamenti a) le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all’esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti”) perché un meccanismo di condizionalità come quello istituito da detto regolamento può rientrare nella competenza, conferitale da detto articolo del Trattato, di stabilire regole finanziarie relative all’esecuzione del bilancio dell’Unione. E vi può rientrare in quanto il bilancio di questa “è uno tra i principali strumenti, che permettono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell’Unione, il principio di solidarietà, menzionato all’art. 2 TUE, che costituisce, lui stesso, uno dei principi fondamentali dell’Unione”¹¹¹.

R.D. KELEMEN, K.L. SCHEPPELE, *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, in *verfassungsblog.de*, 2018.

¹⁰⁹ Sentenza del 16 febbraio 2022, Repubblica di Polonia c. Parlamento e Consiglio, EU:C:2021:978.

¹¹⁰ P. MORI, *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità. L’Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, cit., p. 2, che, peraltro, giustamente, lamenta che tra i ben dieci Stati membri che sono intervenuti in causa a sostegno del Parlamento europeo e del Consiglio, manchi l’Italia stigmatizzando il fatto che in un caso di siffatto rilievo, nel momento in cui un gruppo di Stati membri attenda gravemente ed insistentemente alle fondamenta del sistema europeo, l’Italia, consapevole o inconsapevole, tace.

¹¹¹ Punto 1. Anche in questo caso, come fatto, ad esempio, nel caso Valsabbia, sopra menzionato al par. 1, cap. II, la Corte ha fatto riferimento ad esso senza trarne autonomi effetti giuridici.

Quanto alla pretesa non conformità del regolamento all'art. 7 TUE, l'Ungheria, sostenuta dalla Polonia, aveva affermato che a) solo la procedura prevista dall'art. 7 TUE conferisce alle Istituzioni dell'Unione la competenza ad esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare le violazioni dei valori contenuti nell'art. 2 TUE da parte di uno Stato membro, i Trattati non prevedono alcuna delega di potere legislativo in forza dell'art. 7 TUE, b) né tale disposizione né nessun'altra disposizione degli stessi Trattati autorizzerebbe il legislatore dell'Unione ad istituire una procedura parallela a quella prevista da detto articolo e attribuirebbe nuove competenze al Consiglio, alla Commissione ed alla Corte che travalicano i poteri conferiti all'Unione. La Corte ha respinto tali argomenti. Ha innanzitutto rilevato che oltre alla procedura prevista dall'art. 7 TUE numerose disposizioni dei Trattati, frequentemente concretizzate dai diversi atti di diritto derivato, conferiscono alle Istituzioni dell'Unione la competenza ad esaminare, constatare e se del caso sanzionare violazioni dei valori enunciati dall'art. 2 TUE commesse in uno Stato membro¹¹². Alla luce di tale premessa ha chiarito che la procedura prevista dall'art. 7 TUE e quella istituita dal regolamento perseguono scopi diversi ed hanno un oggetto nettamente distinto¹¹³. La prima ha lo scopo di consentire al Consiglio di sanzionare violazioni gravi e persistenti di ciascuno dei valori comuni sui quali l'Unione si fonda e che ne definiscono l'identità, al fine, in particolare, di ingiungere allo Stato membro interessato di porre termine a tali violazioni. E lo fa lasciando agli Stati membri un potere che consacra un non trascurabile equilibrio istituzionale tra questi e le Istituzioni dell'Unione. Il regolamento, invece, mira a proteggere il bilancio di questa soltanto in caso di violazione dei principi dello stato di diritto che comprometta o rischi seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela dei relativi interessi finanziari. E lo può fare superando i poteri lasciati agli Stati membri dall'art. 7 TUE ed attribuendo, come fanno numerose disposizioni dei Trattati frequentemente concretizzate da diversi atti di diritto derivato, alla Commissione ed al Consiglio competenze ulteriori rispetto a quelle previste da detto articolo.

¹¹² Punto 159.

¹¹³ Punti 172 e 173.

Per quanto riguarda, infine, la lamentata violazione del principio della certezza del diritto, la Corte ha sottolineato che i principi costitutivi dello stato di diritto sono stati ampiamente evidenziati nella sua giurisprudenza e sono costituiti da valori comuni che gli Stati membri condividono come patrimonio comune alle loro tradizioni costituzionali. Perciò ha ritenuto che questi Stati siano in grado di determinare con sufficiente precisione il contenuto essenziale ed i requisiti derivanti da ciascuno di essi¹¹⁴.

Con riferimento all'argomento secondo cui il regolamento impugnato non sarebbe chiaramente determinabile in quanto non consentirebbe di escludere che situazioni non connesse alla sana gestione delle risorse del bilancio dell'Unione siano oggetto di sanzioni perché non conformi allo stato di diritto, la Corte ha richiamato che esso definisce tale nozione, ai soli fini di quest'ultimo, nel senso che in essa rientrano i principi di legalità, della certezza del diritto, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, della tutela giurisdizionale effettiva, della separazione dei poteri, di non discriminazione e di eguaglianza di fronte alla legge, precisando che le violazioni di tali principi siano, ai sensi dello stesso regolamento, sanzionabili purché siano rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari¹¹⁵.

23. *Le risorse di cui il Consiglio ha previsto che il programma Next Generation EU sia dotato e gli atti giuridici sulla base dei quali è stato stabilito che questo debba essere attuato*

Quando, grazie al compromesso raggiunto con le conclusioni del 10 ed 11 dicembre 2020, indipendentemente dal risultato della procedura conclusasi davanti alla Corte il 16 febbraio 2022, è stato possibile proseguire nel varo del programma *Next Generation EU*, il Consiglio europeo ha previsto che questo sia dotato di 750 miliardi. Ha precisato che gran parte di questi (672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi di euro di prestiti e 312,4 miliardi di euro di spese) sia erogata tramite un Dispositivo da adottarsi con un regolamento

¹¹⁴ Punto 237.

¹¹⁵ Punto 242.

da porsi in essere sulla base del terzo comma dell'art. 175 TFUE. A detti fondi ha convenuto che fossero aggiunti quelli previsti dal piano di rilancio stabiliti dal Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione per il periodo 2021-2027. Così è stato destinato che l'entità complessiva delle risorse *Next Generation EU* ammonti a più di 1800 miliardi di euro.

Ai sensi del punto A9 di dette conclusioni è previsto che gli importi dei massimali delle risorse proprie debbano essere incrementati in via temporanea di 0,6 punti percentuali al solo scopo di coprire tutte le passività dell'Unione risultanti dai prestiti contratti per far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19, fino alla cessazione di tali passività ed al più tardi fino al 31 dicembre 2058. A termini, poi, del punto A13 delle stesse conclusioni gli impegni previsti secondo quanto stabilito dal Programma *Next Generation EU* dovranno essere contratti entro il 31 dicembre 2023. I relativi pagamenti dovranno essere effettuati dall'Unione entro il 31 dicembre 2026.

Lo sviluppo così determinatosi non è stato facile perché il perfezionamento della procedura che ha portato all'adozione di detto atto richiedeva il concorso di Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia (i c.d. Paesi frugali) e per ottenerlo è stato necessario un compromesso in base al quale si sono dovuti concedere a quei Paesi rilevanti ribassi (*rebates*) dei contributi da loro ordinariamente dovuti al bilancio dell'Unione¹¹⁶.

L'insieme delle misure contenute nelle conclusioni del Consiglio europeo, sopra indicate, non hanno concretato solo degli annunci¹¹⁷. È vero, infatti, che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 175 TFUE, azioni specifiche, che si rivelino necessarie al di fuori dell'azione che l'Unione svolge attraverso fondi a finalità strutturali, devono essere adottate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni. Ma

¹¹⁶ Cfr. par. 152 delle Conclusioni EUCO 10/20.

¹¹⁷ Per una qualificazione di quegli annunci e delle "linee guida" come danti luogo ad "un singolare effluvio di 'soft law' che precorre, con precisazioni, chiarimenti e interpretazioni formali, la disciplina del fondo" che, al momento in cui scriveva, ancora non c'era cfr. E. MOAVERO MILANESI, *Recovery Fund, la ripresa frenata dalle incertezze*, in *Il Corriere della sera*, 20 settembre 2020, p. 26.

questo è avvenuto attraverso l'adozione di cinque atti che riprendono molto puntualmente quanto indicato dal Consiglio europeo. E si ritiene che questi, assieme alle determinazioni del Consiglio europeo, costituiscano una "tappa storica nella direzione della realizzazione di una solidarietà finanziaria tra gli Stati membri"¹¹⁸ e formino, ormai, l'architettura giuridica complessa della risposta europea alla necessità di risanare l'economia post Covid-19¹¹⁹.

Gli atti adottati secondo la procedura del terzo comma dell'art. 175 TFUE sono:

- la Decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, EURATOM¹²⁰
- il Regolamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027¹²¹
- il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19¹²²
- il Regolamento (UE, EURATOM) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione¹²³

¹¹⁸ K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune et principe fédératif*, cit., p. 405.

¹¹⁹ A. ILIOPOULOU-PENOT, *L'instrument pour la relance Next Generation EU: "Where there is a political will, there is a legal way"?*, cit., pp. 532-533.

¹²⁰ In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 424, 15 dicembre 2020, p. 1 ss.

¹²¹ In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 433, I, 22 dicembre 2020, p. 11 ss.

¹²² In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 433, I, 22 dicembre 2020, p. 23 ss.

¹²³ In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 433, I, 22 dicembre 2020, p. 1 ss. Su di esso cfr. B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus* 2021, p. 101 e ss.; N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-Waited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, in *European Papers-Insights*, 2021, p. 101 ss.; P. MORI, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato del diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari 2019, p. 192 ss.; V. SACCHETTI, *Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea*, cit., p. 431 ss.

– Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza¹²⁴ (*Recovery and Resilience Facility* – RRF).

24. *L'adozione sulla base dell'art. 175 TFUE del Regolamento 2021/241*

La base giuridica per l'adozione del Regolamento 2021/241 poteva apparire essere, com'è stato per il Regolamento 2020/2094 (di cui costituisce il completamento), l'art. 122 TFUE che consente al Consiglio d'adottare le misure necessarie in caso di crisi economica. La sua adozione è avvenuta, invece, sulla base del terzo comma dell'art. 175 TFUE in quanto l'utilizzazione di questo, sotto il profilo procedurale, ha consentito di coinvolgere il Parlamento europeo ed il Consiglio, attraverso la procedura legislativa ordinaria, e di salvaguardare l'equilibrio istituzionale ed il rispetto del principio democratico; e sotto quello sostanziale, inserito com'è tale articolo nel titolo relativo alla coesione economica e sociale, ha prodotto una differenziazione dell'attività da porsi in essere attraverso il *Next Generation EU* dall'assistenza finanziaria realizzata in occasione della crisi economica seguita al fallimento della *Lehman Brothers*¹²⁵.

¹²⁴ In *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 57, 18 febbraio 2021, p. 17 ss. Sull'inquadramento giuridico del piano stabilito da detto regolamento cfr. G.L. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, LUISS Policy Brief, n. 23/2020, <https://sep.luiss.it/brief/2020/05/01/g-l-tosato-recovery-fund-legal-issues>, B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19. Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss., G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 245 ss.

¹²⁵ Cfr. L. CALZOLARI e F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, a cura di P. MANZINI, M. VELLANO, cit., pp. 189-190; G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, cit., p. 247.

25. *L'approvazione data dai Parlamenti degli Stati membri all'emissione di bonds sui mercati finanziari*

La decisione relativa alle misure autorizzanti la Commissione a collocare *bonds* sui mercati finanziari è stata subordinata ad una sua approvazione da parte dei parlamenti nazionali degli Stati membri secondo le norme dei loro ordinamenti costituzionali. Tale approvazione, avvenuta per alcuni Paesi mediante ratifica e per altri mediante decisione governativa¹²⁶, si è tempestivamente completata il 27 maggio 2021. Conseguenza ne è stata che il 15 giugno 2021 la Commissione ha potuto emettere il primo *bond* per finanziare il *Recovery Fund*, raccogliendo sul mercato 20 miliardi tramite un'obbligazione decennale in scadenza il 4 luglio 2031 a condizioni molto favorevoli per l'Unione. Questa sarà tenuta a pagare meno dello 0,1% di interesse¹²⁷ e, cosa non meno significativa, la domanda di sottoscrizione di tali *bonds* è stata 7 volte superiore al numero di questi offerti sul mercato.

Per beneficiare delle misure previste dal *Recovery Fund* i Paesi membri devono presentare piani dettagliati. Questi devono prevedere scadenze ed obiettivi intermedi e finali, nonché l'incidenza prevista sul funzionamento del sistema economico e sull'incremento dei livelli occupazionali, in modo da consentire alla Commissione di svolgere verifiche sulla loro attuazione. Essi sono destinati ad essere valutati dalla Commissione entro 2 mesi dalla loro presentazione per essere, poi, approvati dal Consiglio con una decisione di esecuzione. Dopo di questa il piano di riforme di investimenti costituisce l'oggetto di uno specifico contratto tra la Commissione e lo Stato membro beneficiario, con il quale vengono precisate le condizioni per ricevere le erogazioni.

¹²⁶ E. MARTIAL, *Recovery Plan, come si muovono gli Stati Ue*, in <https://www.startmag.it/>, 28 maggio 2021.

¹²⁷ Cfr. F. BASSO, *Tutto esaurito per il Recovery bond. Von der Leyen: raccolti 20 miliardi*, in *Il Corriere della sera*, 16 giugno 2021, p. 35.

26. *Gli elementi che caratterizzano il funzionamento del Recovery Fund*

Il *Recovery Fund* si caratterizza per uno spirito di solidarietà completamente nuovo¹²⁸. Esso, infatti, prevede sovvenzioni a fondo perduto ed il proprio finanziamento con nuove risorse. Precisa che queste siano costituite, oltre che dai fondi raccolti attraverso l'emissione degli *eurobonds* di cui si è detto sopra, da un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, da una quota proveniente dal rilancio della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e da una quota dei proventi delle aste del sistema europeo di scambio delle quote di emissioni ETS¹²⁹. E stabilisce che i propri interventi siano destinati privilegiatamente a favore degli Stati membri meno favoriti in considerazione della loro impossibilità di permettersi un sostegno alle proprie imprese ed ai propri cittadini quale quello di cui sono capaci gli altri (con la conseguenza di una destinazione all'Italia di 209 miliardi di euro di cui 89 a fondo perduto¹³⁰). Non li subordina a condizioni del tipo di quelle previste dal MES¹³¹. Per utilizzare, però, le sue risorse gli Stati membri dovranno predisporre "Piani Nazionali

¹²⁸ "Such complementary mobilization of funding ensures that the internal market is not undermined by disparities in the ability of Member States to mobilise funding, and provides in a spirit of solidarity funding also in those Member States where fiscal space for discretionary spending is limited", Proposta della Commissione, *Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, p. 3.

¹²⁹ Il Parlamento Europeo ha, peraltro, auspicato che la Commissione presenti proposte legislative che creino la base giuridica per nuove misure basate su un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, un'imposta sui prodotti digitali (*Digital Tax*) ed un'imposta sulle transazioni finanziarie. Sul punto cfr. A. LAMBOGLIA, *Plenaria approva decisione su risorse proprie. Avanti verso Recovery fund*, in <https://www.fasi.biz/it/notizie>, 16 settembre 2020.

¹³⁰ Per un *caveat* rispetto all'idea che questi dati diano l'impressione che l'Italia, quanto a finanziamenti a fondo perduto, sia la prima percipiente cfr. G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 590, che in nota 13 fa riferimento ad uno studio di esperti della Banca Centrale Europea secondo cui quegli specifici finanziamenti dovrebbero essere scomputati dalla quota di contributo che sarà versata dallo Stato italiano nei prossimi anni e, quindi, l'Italia si troverebbe, al riguardo, in nona posizione.

¹³¹ Sul punto cfr., L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, cit., p. 196.

per la Ripresa e la Resilienza”, che, valutati dalla Commissione, su proposta di questa dovranno essere approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata¹³², previa verifica della loro rispondenza alla realizzazione di Programmi Europei indicati tramite Raccomandazioni loro indirizzate dalla Commissione per il perseguimento di un obiettivo d’interesse comune costituito dal perseguimento di uno sviluppo economico legato ad un corretto funzionamento del mercato interno. Questi piani dovranno tenere conto del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro, della resilienza sociale ed economica dello Stato membro richiedente l’intervento del fondo e del suo effettivo contributo alla transizione verde e digitale. A questo fine quello Stato è impegnato ad effettuare delle riforme indicate in dettaglio, prevedendo singole tabelle di marcia per ogni provvedimento legato ad esse. Conseguenza ne è che tali tabelle dovranno essere rispettate e che i finanziamenti potranno essere accordati a tappe, dovendo lo Stato membro che li riceva impegnarli per il 70% della quota attribuitagli entro il 2022 e li debba spendere entro il 2023 e, per quanto riguarda l’ulteriore 30%, li debba impegnare entro il 2023 e spenderli al più tardi entro il 2026. Ed il passaggio ad una tappa successiva potrà avvenire solo dopo l’approvazione dei risultati conseguiti nel corso della precedente.

Per quanto riguarda l’Italia le nove rate successive alla rata di luglio 2021 sono destinate ad essere erogate dopo una verifica del “conseguimento soddisfacente” dei pertinenti traguardi ed obiettivi del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza che riguardano pubblica amministrazione, giustizia, semplificazioni, concorrenza e fisco. La verifica dovrà essere fatta dalla Commissione, la quale chiederà al riguardo il parere del Comitato Economico e Finanziario. Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target

¹³² In relazione all’esercizio di questo potere del Consiglio il punto A19 delle Conclusioni ha previsto un freno di emergenza destinato ad operare in via eccezionale, ad iniziativa di uno o più Stati membri, i quali, ove ritengano sussistenti “gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali”, possono chiedere al Presidente del Consiglio europeo di rinviare la questione alla successiva riunione di questo. Sulle modalità di gestione di tali piani nazionali cfr. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d’ombra*, in *Diritti Comparati*, 28 luglio 2020.

intermedi e finanziari, possono chiedere che la questione sia rinviata al successivo Consiglio europeo (in cui siedono anche quei Paesi che si erano battuti contro il *Next Generation EU*, non molto ben disposti verso il nostro Paese). In questo caso la Commissione non prenderà alcuna decisione fino a quando il Consiglio europeo non avrà discusso la questione in maniera esaustiva (il che di norma non richiede più di tre mesi), decidendo eventualmente esso la sospensione dei relativi pagamenti¹³⁵.

È in linea con i condizionamenti così richiamati che i pagamenti agli Stati membri in relazione all'esecuzione dei piani da loro presentati ed approvati dall'Unione siano effettuati solo tramite prefinanziamento fino al 10% per quanto riguarda sia le spese sia i prestiti.

27. *Il controllo della Commissione sull'utilizzo delle erogazioni Next Generation EU ed i principi dell'equilibrio istituzionale e di legalità europea*

Un problema delicato si pone con riferimento al controllo dell'utilizzo delle erogazioni previste dal piano *Next Generation EU* che dev'essere effettuato con cadenza semestrale quando il loro beneficiario presenta richiesta di pagamenti di cifre a suo favore previste sulla base degli stati di avanzamento nella realizzazione dei progetti. Detto controllo, che, ai sensi dell'art. 26 del Regolamento 2021/241, è esercitato dalla Commissione e presuppone la verifica dell'effettiva esecuzione delle riforme e degli investimenti concordati ed il raggiungimento degli obiettivi intermedi, è accompagnato da un potere di decisione. Questo potere di decisione, esercitabile senza bisogno dell'approvazione del Consiglio, è capace di portare alla sospensione dell'ulteriore quota prevista dal piano e, in caso di protrarsi dell'inadempimento per un periodo di 18 mesi, alla revoca dell'erogazione di quanto già anticipato.

¹³⁵ Significativo è il riferimento al rispetto di dette tappe contenuto nell'intervento che il ministro della giustizia, Marta Cartabia, ha fatto nella riunione alla Camera con membri e capigruppo delle Commissioni Giustizia: ha concretamente sottolineato che "la riforma della giustizia è condizione perché arrivino in Italia non solo i 2,7 miliardi del PNRR destinati alla giustizia, ma i 191 miliardi destinati a tutta la rinascita economica e sociale italiana" <https://www.lastampa.it/>.

Non si manca di rilevare come tutto ciò risulti alquanto pervasivo e poco costrittivo. Non sono sufficienti, infatti, ad attenuare tali suoi effetti a) la circostanza che detto Regolamento li abbia bilanciati prevedendo un labile potere del Parlamento di invitare ogni due mesi la Commissione a discutere dei vari aspetti concernenti l'attuazione del dispositivo della ripresa e della resilienza e b) il fatto che un accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 abbia impegnato questa a fornire dettagliate informazioni sull'attuazione dei programmi ogni due mesi ovvero di presentare osservazioni scritte. Questi specifici momenti di dialogo interistituzionale, si osserva, stupisce che non vertano anche sulla definizione degli obiettivi economici dei piani nazionali e volgano ad assolvere quasi più alla funzione di escludere, almeno sul piano dialettico, altre eventuali e più penetranti forme di controllo politico¹⁵⁴.

Quanto all'inclusione, in detto dialogo, di una possibilità per il Parlamento europeo di interloquire sull'attuazione dei piani nazionali, ma non a monte sul loro contenuto e sui loro obiettivi, lasciando il controllo di questi alla Commissione come è nel caso dei fondi strutturali, si rileva che quanto stabilito in relazione a questi non può valere in relazione al quadro del funzionamento del programma *Next Generation Fund*. Vi si oppone la ben più vasta funzione che questo programma è destinato a svolgere anche nell'interesse delle future generazioni. Con la conseguenza che, nel funzionamento della nuova *governance* economica europea, il ruolo del Parlamento europeo appare sostanzialmente svilito¹⁵⁵ ¹⁵⁶. Non si può non essere d'accordo.

In linea con ciò non è un caso che un autore abbia notato che lo Stato destinatario di una decisione di revoca di un rateo di pagamen-

¹⁵⁴ G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, pp. 249-252.

¹⁵⁵ Cfr. ID., *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, cit., p. 252.

¹⁵⁶ Analoga osservazione, quanto ai rapporti tra Commissione e Consiglio si può fare con riferimento alla previsione, sempre contenuta nel Regolamento 2020/241, secondo cui questo, nonostante preveda che la revoca di una erogazione sia di competenza del Consiglio, precisa che questo la stabilisca, su proposta della Commissione, secondo la procedura di *reverse majority*, a meno che non decida, tramite un atto di esecuzione, di respingere tale proposta a maggioranza qualificata entro un mese dalla sua presentazione.

to effettuata in ragione del non rispetto delle condizioni di sua utilizzazione o di una decisione di non pagamento di un rateo ad esso successivo senza coinvolgimento del Parlamento europeo a) potrebbe sostenerne l'illegittimità per la ragione che una decisione del genere urta con i fondamentali principi "dell'equilibrio istituzionale" e di legalità europea¹⁵⁷ e b) potrebbe preoccuparsi di verificare se quel *vulnus* nei confronti delle competenze del Parlamento europeo possa essere giustificato nel diritto dell'Unione per ragioni d'urgenza da una ipotizzabile sezione, non scritta, di questo costituita da un c.d. "diritto delle crisi"¹⁵⁸.

28. *Le osservazioni suscitate con riferimento all'istituzione del Recovery Fund in relazione ad una sua pretesa matrice neo-liberale*

Riguardo alle misure che sulla base del *Recovery Fund* sono destinate ad essere prese a beneficio degli Stati membri si avanzano due serie di osservazioni: una prima con riferimento alla loro sostanziale finalità; una seconda in relazione all'incidenza che potranno avere sui loro effetti nei confronti dell'Italia la cessazione della sospensione del patto di stabilità e crescita e la conseguente riassunzione di raccomandazioni formulate nei suoi confronti nell'ambito del semestre europeo.

¹⁵⁷ E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, cit., p. 53. Per un rilievo, comunque, circa l'esistenza di zone d'ombra in materia cfr. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, cit., nonché J. MORIJN, *The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and policy context*, in *EU Law Live*, 23 luglio 2020, secondo i quali in esse ci si è limitati a sottolineare soltanto l'importanza del rispetto dello stato di diritto aggiungendo genericamente che "sarà introdotto" in futuro un regime di condizionalità a tutela di essi.

¹⁵⁸ Cfr., invece, la reazione che, come indicato nel par. 6, cap. III, è stata espressa in relazione al fatto che l'adozione delle decisioni del Consiglio 2015/1523 e 2015/160 relative al ricollocamento di cittadini di Paesi terzi improvvisamente e massivamente pervenuti in uno Stato membro è avvenuta senza coinvolgimento del Parlamento europeo.

Quanto al primo punto si osserva che dette misure si prefiggono sostanzialmente il rafforzamento del mercato unico che “resta lo sfondo immobile per tutte le azioni” da esse previste, attraverso il ripristino pieno delle quattro libertà fondamentali e di una politica della concorrenza epurata dalle misure limitative adottate per fronteggiare l'emergenza, per evitare che determinino “una frammentazione a lungo termine del mercato unico”. E si lamenta che trascurino il perseguimento di finalità di matrice non meramente neoliberale.

Questa osservazione, pure se apprezzabile per il suo ispirarsi ad un auspicio di un'evoluzione meno mercantilistica del processo d'integrazione europea, non è condivisibile perché non tiene conto del carattere asimmetrico che attualmente la politica economica dell'Unione presenta rispetto alla sua politica monetaria. Con riferimento alla prima, infatti, i trattati istitutivi dell'Unione prevedono un coordinamento tra le politiche in materia degli Stati membri, introducendo soltanto dei correttivi al funzionamento del mercato unico, costituiti dall'operare dei fondi strutturali a cui, eccezionalmente, il terzo paragrafo dell'art. 175 TFUE aggiunge che “le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni”. La previsione del *Recovery Fund* si colloca nel quadro dell'applicazione di questa disposizione dato che è stata considerata “necessaria” per far fronte alla particolare emergenza che l'ha suggerita e, non a caso, è prevista come misura a carattere temporaneo. L'introduzione di misure più avanzate basate sull'istituzione di risorse proprie quali quelle preconizzate dall'autore dell'osservazione in questione implicherebbe una larga “riforma sostanziale” del sistema¹³⁹ (non realizzabile sulla base di detto paragrafo dell'art. 175 TFUE) atta ad introdurre *ex novo* una politica fiscale ed una politica sociale dell'Unione¹⁴⁰ che

¹³⁹ Cfr. la sintesi del Gruppo ad Alto livello sul futuro delle risorse proprie presieduto da M. MONTI, in http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_it.pdf, p. 1 ss.

¹⁴⁰ È interessante al riguardo richiamare, assieme a M. POIARES MADURO, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, cit.,

l'urgenza di far fronte all'improvvisa emergenza non ha consentito. E, peraltro, mentre le istituzioni che hanno elaborato i testi dei programmi SURE e *Recovery Fund* non potevano subordinarne l'attuazione *illico et immediate* ad una tale riforma, con riferimento al loro finanziamento sono arrivate a prevedere che essi operino con risorse dell'Unione attraverso l'emissione di *eurobonds*.

29. *Il carattere simmetrico e temporaneo che ha caratterizzato le misure relative al Covid-19 come idonee a soddisfare un'esigenza di solidarietà sentita come un interesse comune di tutti gli Stati membri*

Come può già risultare anche da quanto rilevato nei precedenti paragrafi, con riferimento alle misure d'emergenza determinate dal Covid-19, l'attenzione all'esigenza di solidarietà comunitaria presenta quantomeno due aspetti particolari, tra loro strettamente connessi, rispetto a quella ad essa prestata nel quadro delle misure adottate in relazione ad altri tipi di emergenza. Ciò nonostante si imponessero, nei confronti delle une e delle altre misure, disposizioni quali quelle contenute negli artt. 67, parr. 2, 78, 80 e 222 TFUE, capaci di essere applicate in aggiunta all'art. 122 dello stesso Trattato.

Il primo elemento che ha facilitato l'adozione delle nuove misure è stato costituito dal carattere simmetrico da esse presentato rispetto alle precedenti¹⁴¹. Data la loro destinazione ad essere applicate, per il

par. 4, che la stessa pronuncia del 5 maggio 2020 della Corte costituzionale tedesca, sia pure nell'inaccettabile quadro (sopra indicato al par. 13, cap. I) di una contestazione del principio del primato del diritto comunitario e di una pretesa di considerare *ultra vires* una pronuncia della Corte di giustizia, sembra implicare, come una sorta di "*silver lining*", che il suo sindacato sulle misure della BCE non avrebbe potuto svolgersi ove queste fossero state adottate sulla base di proprie risorse.

¹⁴¹ Per una sottolineatura del carattere esogeno e simmetrico presentata dalla crisi sanitaria cfr. il documento *A roadmap for recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe* del Presidente del Consiglio Europeo, citato da S. BASTIANON, *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus.it*, pubblicato l'8 maggio 2020, secondo cui "*the shock of the pandemic is symmetric; it is important to avoid the recovery becoming asymmetric*". Sul punto cfr., altresì, L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, n. 4, 4 maggio 2020, in *aisdue.eu*.

generalizzato diffondersi della crisi pandemica nei confronti di tutti gli Stati membri, la loro adozione ha risposto ad un interesse generale¹⁴². Per questo non è stata fortemente condizionata da riluttanze di Stati frugali a beneficiare Stati non virtuosi, quali quelle che si sono fatte sentire nell'adozione e nell'applicazione delle misure asimmetriche che le hanno precedute. Gli uni e gli altri hanno avuto un interesse egoistico alla loro emanazione, che ha dato alle misure adottate un'intonazione meno tipicamente solidaristica e più improntata ad una loro funzione di strumento per far fronte ad un interesse comune¹⁴³.

Il secondo carattere è costituito dalla previsione che le misure in questione sono destinate a soddisfare le esigenze da esse perseguite a titolo temporaneo, ma rinnovabili sino a quando dette esigenze sussistano. Questo carattere è importante perché dà alla gestione di un interesse comune un tocco che attribuisce alla soddisfazione dell'esigenza di solidarietà una dimensione nuova. Permette che, nello spazio di tempo di applicabilità di ciascuna misura, possa essere data un'assistenza privilegiata ad uno o più Paesi membri in ragione delle maggiori sofferenze ad esso o ad essi causati dalla pandemia. E ciò fa mantenendo ad essa carattere simmetrico in una logica ben precisa: la logica del "oggi a te domani a me". Con queste due conseguenze: a) un'assistenza privilegiata potrà essere riservata ad ulteriori Stati ove la pandemia perduri ed aumenti la sofferenza che

¹⁴² Per una caratterizzazione della crisi causata dal Covid-19 come una crisi simmetrica cfr. G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, cit., p. 587, il quale peraltro non manca di rilevare che essa ha determinato delle conseguenze asimmetriche per la ragione che gli Stati membri più colpiti dall'epidemia già provenivano da una situazione caratterizzata da elevati deficit di bilancio e da un periodo di prolungata stagnazione economica. Per un analogo rilievo secondo cui in relazione a tale crisi si è realizzata una "dimensione totalmente nuova della solidarietà essendo nuovo il sottostante fenomeno da cui derivano i relativi bisogni di salvezza del bene comune" vedi F. MOLITERNI, *Crisi pandemica economico-sanitaria, il fenomeno del "mondo piccolo" e il paradigma "common safety, common benefit" come modello giuridico e strumento euristico: considerazioni introduttive*, cit., p. 623.

¹⁴³ Per una messa in evidenza della intonazione che il riconoscimento della necessità di soddisfare esigenze solidali da parte di Stati membri in nome di un interesse egoistico cfr. la dichiarazione che il Segretario di Stato tedesco *Jörg Kukies* ha fatto nel corso di un'intervista rilasciata il 27 agosto 2020 a sostegno dell'adozione delle misure anti Covid (richiamata da G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, cit., p. 594, nota 29) secondo cui "senza abbandonare i principi fondamentali, abbiamo reso possibile la possibilità di mettere a disposizione degli Stati membri particolarmente colpiti i trasferimenti – per solidarietà e per comprensibile interesse personale".

a questi determini e b) l'applicazione delle misure in questione, prevedano esse prestiti o sovvenzioni, non deve essere atta ad evitare comportamenti di bilancio non virtuosi da parte degli Stati membri loro beneficiari. Effetto ne è che, da un lato, l'erogazione dell'assistenza prevista da dette misure non dev'essere sottoposta alla stretta condizionalità a cui è subordinata quella prevista da altri tipi di misure e, d'altro lato, avviene direttamente in relazione ad esigenze di singoli Stati membri e non a quella dell'area comunitaria nel suo insieme. E, anche se l'Istituzione comunitaria che concede assistenza deve concludere un accordo con lo Stato beneficiario per determinarne le modalità, questo accordo è destinato ad avere un contenuto ben diverso, ad esempio, rispetto ai memorandum che ordinariamente devono accompagnare l'assistenza prestata dal MES.

30. *Il nuovo modo in cui la Commissione tende a far fronte anche ad urgenze sanitarie inducendo gli Stati membri a considerare la propria politica fiscale inquadrata dal diritto dell'Unione*

Un ulteriore elemento dell'assistenza prevista dalle misure in questione che vale la pena di evidenziare non è più collegato agli aspetti soggettivi e temporali della loro applicazione, ma alle risorse con cui questa deve avvenire. Esso è legato al forte sforzo che la Commissione, a partire dal 2014, anche attraverso l'istituzione in seno alla Direzione Generale della Concorrenza di un'unità speciale, sta facendo di superare il fatto che i Trattati lasciano la politica fiscale agli Stati membri e lo fa assumendo che la gestione di questa deve avvenire nel rispetto della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato¹⁴⁴.

Si tratta di uno sforzo che non è reso facile dalla strenua difesa che alcuni Stati membri – Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Belgio – fanno delle loro legislazioni che prevedono un sistema di *rulings* fiscali particolarmente attrattivo per le imprese multinazio-

¹⁴⁴ Cfr. Commissione Europea, Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 107, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, C262, 19 luglio 2016, p. 1 ss., specialmente par. 169.

nali¹⁴⁵. L'azione al riguardo svolta dalla Commissione ha portato a procedure davanti al Tribunale dell'Unione che si sono concluse il 24 settembre 2019, nelle cause Granducato di Lussemburgo e Fiat *Chrysler Finance Europe* contro Commissione europea¹⁴⁶, Paesi Bassi contro Commissione¹⁴⁷, il 15 luglio 2020 nella causa Irlanda ed altri contro Commissione¹⁴⁸ nonché il 14 febbraio 2019

¹⁴⁵ Cfr. M. VESTAGER, *Speech at High Level Forum at Member States*, 18 dicembre 2014, discorso di insediamento come Commissario europeo per la concorrenza, in <http://ec.europa.eu/>; Id., *The EU State aid rules: working together for fair competition*, 3 giugno 2016, in <http://ec.europa.eu/>, per la quale “garantire che tutte le società, grandi e piccole, paghino la giusta quota di tasse rimane una priorità assoluta per la Commissione” e “il Tribunale ha ripetutamente confermato il principio secondo cui, sebbene gli Stati membri abbiano la competenza per determinare la loro legislazione fiscale, devono farlo nel rispetto del diritto UE, comprese le norme sugli aiuti di Stato”. Sul punto cfr. altresì C.A. RAVAZZOLO, *La rincorsa dell'UE al diritto ambientale: gli aiuti di Stato dell'energia*, in *Contratto e impresa Europa*, 2021, p. 269.

¹⁴⁶ Sentenza del 24 settembre 2019 Granducato di Lussemburgo e Fiat *Chrysler Finance Europe* contro Commissione europea, cause T-755/15 e T-759/15, EU:T:2019:670. Contro tale pronuncia è stata proposta impugnazione alla Corte il 4 dicembre 2019 (Causa C-885/19 P) dalla *Fiat Chrysler Finance Europe*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, C45, 10 febbraio 2020, p. 30.

¹⁴⁷ Sentenza del 24 settembre 2019, Regno dei Paesi Bassi contro Commissione europea, cause T-760/15 e T-636/16, EU:T:2019:669.

¹⁴⁸ Sentenza del 15 luglio 2020, Irlanda ed altri contro Commissione Cause T-778/16 e T-892/16, EU:T:2020:338. Questo caso ha tratto origine dal fatto che la Commissione europea, con una decisione analoga a quella adottata nei confronti del Lussemburgo e dei Paesi Bassi, aveva contestato all'Irlanda la legittimità di *rulings* fiscali preventivi che due filiali irlandesi della *Apple* (la *Apple Sales International* – ASI – e la *Apple Operations Europe* – AOE) avevano proposto e che le autorità fiscali di quel Paese avevano approvato. Ciò in relazione ad una situazione in cui queste due società a) fatturavano tutte le transazioni di *Apple* al di fuori del continente americano, b) fornivano contributi annuali a favore della consociata USA che svolgeva le attività di ricerca e sviluppo, c) deduceva questi contributi dalla base imponibile in Irlanda, arrivanti a finanziare anche oltre la metà dei costi di ricerca di tutto il gruppo e d) lasciavano a proprie succursali irlandesi il controllo effettivo del diritto d'uso della proprietà intellettuale del marchio *Apple* (anche se questo apparteneva giuridicamente alla casa madre). Con la conseguenza che gli utili che ciascuna di queste società realizzava in tutto il mondo erano idealmente ripartiti tra essa e la casa madre statunitense ed erano assoggettati a tassazione in Irlanda soltanto in una minima parte per remunerare le funzioni meramente routinarie da essa svolte in quel Paese. La Commissione, con la Decisione (UE) 2017/1283 del 30 agosto 2016 (relativa all'aiuto di Stato SA.58373 (2014/C) (*ex* 2014/NN) (*ex* 2014/CP) al quale l'Irlanda ha dato esecuzione a favore di *Apple* [notificata con il numero C (2016) 5605], in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 187, 19 luglio 2017, p. 1), aveva dichiarato che con quei *rulings* l'Irlanda aveva concesso illegalmente un

Regno del Belgio e *Magnetrol International* contro Commissione europea^{149 150}.

Il Tribunale ha concluso tutte queste procedure con pronunce rigettanti i ricorsi ricevuti.

La pronuncia che esso ha reso nel caso *Magnetrol International* è stata oggetto di un'impugnazione che ha già portato ad una decisione della Corte di giustizia.

aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno in violazione dell'art. 108, par. 3, del Trattato in quanto aveva avvantaggiato la *Apple* con significativi benefici fiscali. Di conseguenza, aveva chiesto all'Irlanda di recuperare 13 miliardi di euro (+ 1,3 miliardi di euro d'interessi) per mancati prelievi fiscali. Ha sostenuto che con essa la Commissione non sarebbe riuscita a dimostrare il vantaggio selettivo che la legislazione fiscale irlandese avrebbe fornito ad *Apple* attraverso le sue filiali, perché non avrebbe dato una prova sufficiente del fatto che la massa dei profitti che l'accordo di *ruling* aveva considerato non tassabile fosse, invece, da considerare prodotta sul territorio irlandese. A suo giudizio la Commissione aveva sostenuto ciò desumendolo, in via presuntiva, dal fatto che dette filiali erano prive di una struttura idonea a gestire le licenze di proprietà intellettuale del gruppo *Apple*.

Il Tribunale dell'Unione, benché abbia espresso perplessità sulla legislazione fiscale irlandese (definita "incompleta"), ha accolto il ricorso considerando che la decisione della Commissione non fosse stata adottata in modo giuridicamente adeguato. Ha ritenuto che essa avrebbe dovuto dare la prova diretta che le succursali irlandesi di ASI ed AOE a) avevano effettivamente il controllo del diritto d'uso della proprietà intellettuale del marchio *Apple* (anche se questo apparteneva giuridicamente alla casa madre), b) avevano realmente svolto le funzioni di gestione ed assunto i relativi rischi e c) tutti i profitti realizzati da ASI ed AOE potevano essere riferiti alle attività di tali succursali. Contro questa decisione la Commissione, il 25 settembre 2020, ha presentato appello alla Corte di giustizia. Su questo caso cfr. G. D'AGNONE, *Illegal State Aids and Multinational Companies: The European Commission Decision on the Apple – Ireland Tax Ruling*, in *European Papers*, 20 settembre 2016, p. 1261; G. ROSSOLILLO, *Mercato, fiscalità, sovranità: il trattamento fiscale di Apple in Irlanda*, in *Quaderni SIDI Blog*, vol. 3, 2016, p. 257; S. BASTIANON, *La vicenda Apple e gli aiuti di stato irlandesi: la mela, il bastone e la carota*, in *Rivista Eurojus.it*, 22 settembre 2016 nonché F. PEPE, *Sulla tenuta giuridica e sulla praticabilità geo-politica della "dottrina Vestager" in materia di tax rulings e aiuti di Stato alle imprese multinazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2017, n. 3-4, p. 727; A. FRANCO, *Tasse big tech, ecco la spinta alla Commissione Ue dopo la sentenza Apple*, in *Agendadigitale.eu*, 28 luglio 2020; R. FINLEY, *Ireland/European Union – EU Court Rules Against Commission*, in *Apple State Aid Case, International Bureau of Fiscal Documentation*, 15 luglio 2020.

¹⁴⁹ Sentenza del 14 febbraio 2019, Regno del Belgio e *Magnetrol International* contro Commissione europea, causa T-151/16, EU:T:2019:91.

¹⁵⁰ Su di esse cfr. M. DONY, *Rulings fiscaux et règles relatives aux aides d'État: quels enseignements tirer des arrêts Fiat et Starbucks?*, in *Cahiers droit européen*, 2020, p. 133 ss.

Il caso che ha portato a detta pronuncia ha tratto origine dalla Decisione (UE) 2016/1699¹⁵¹ con cui la Commissione aveva constatato l'incompatibilità con l'art. 107, par. 1, TFUE di aggiustamenti degli utili in diminuzione di 66 società, stabilite in Belgio ma controllate da gruppi transfrontalieri, effettuati sulla base dell'art. 185, par. 2, lett. b) del Codice delle Imposte sui Redditi del 1992 ("CIR 92"), fondato sul principio di libera concorrenza stabilito dal modello di convenzione fiscale dell'OCSE. Sulla base di tale disposizione le autorità fiscali belghe avevano adeguato, negativamente, la base imponibile di quelle società, mediante modifiche sugli utili risultanti da transazioni transfrontaliere infragruppo.

La Commissione aveva ritenuto che tali decisioni costituissero aiuti illegittimi ed ha ordinato il loro recupero. Il Belgio e la *Magnetrol International* hanno allora presentato un ricorso al Tribunale. Il Tribunale si è preoccupato di verificare se sussistessero le tre condizioni a cui l'art. 1, lett. d) del Regolamento 2015/1589, che, distintamente rispetto alla concessione di aiuti individuali, subordina l'adozione di una decisione quale quella del caso in questione: l'esistenza di un "atto", la concessione di aiuti individuali senza la necessità di ulteriori misure di attuazione e la definizione nell'atto delle imprese beneficiarie degli aiuti in linea generale ed astratta. Ha proceduto in questo senso sulla base di un ragionamento in tre fasi. È partito dal dato che a) la base del regime in questione è costituita dall'art. 185, par. 2, lett. d), del CIR 92 quale applicato dalle autorità belghe e b) una simile applicazione avrebbe potuto essere dedotta dal preambolo della legge del 21 giugno 2004, dalla circolare amministrativa del 4 luglio 2006 e dalle risposte del Ministro delle Finanze alle interrogazioni parlamentari relative all'applicazione di tale disposizione da parte delle autorità fiscali belghe. Ne ha desunto che la Commissione avrebbe potuto accertare l'esistenza di un siffatto regime automaticamente al darsi degli elementi essenziali previsti da tali atti. Ha, poi, rilevato che la Commissione ha invece reputato che le entità belghe interessate potevano essere considerate oggetto di un regime di aiuti in quanto a)

¹⁵¹ Decisione (UE) 2016/1699 della Commissione dell'11 gennaio 2016 relativa al regime di aiuti di Stato sulle esenzioni degli utili in eccesso SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) cui il Belgio ha dato esecuzione, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, l. 260, 27 settembre 2016, p. 61 ss.

erano integrate in un gruppo multinazionale, b) avevano ottenuto una decisione anticipata presso la Commissione di *ruling* legata ad una nuova situazione come una riorganizzazione comportante il trasferimento dell'entità centrale in Belgio, la creazione di posti di lavoro o la realizzazione di investimenti e c) avevano conseguito utili superanti quelli che sarebbero stati realizzati da entità autonome comparabili in circostanze simili. Ha però, infine, con la sentenza del 14 febbraio 2019 sopra indicata, respinto il ricorso ritenendo che la Commissione sia incorsa in errore. Ha considerato l'esistenza di un regime di aiuti dipendente da un dato, ulteriore rispetto a quelli previsti da quegli atti, costituito da quanto risultante dal campione di 22 decisioni anticipate da essa analizzate discrezionalmente. E ciò perché quell'ulteriore dato concretava una misura di attuazione escludente l'esistenza di un tale regime ai sensi della seconda condizione prevista per il suo darsi dall'art. 1, lett. b) del Regolamento 2015/1589¹⁵².

Contro questa sentenza il Belgio e la *Magnetrol International* hanno proposto appello il 22 maggio e il 25 maggio 2019.

Pronunciandosi il 16 settembre 2021 la Corte si è concentrata sull'affermazione del Tribunale secondo cui la base del regime in questione era "l'art. 185, par. 2, lett. b), del CIR 92" quale applicato dalle autorità belghe. Sostanzialmente condividendo l'osservazione avanzata dall'Avvocato generale *Juliane Kokott* secondo cui l'impugnazione riguardava la determinazione dei presupposti al darsi dei quali si può accertare l'esistenza di un regime di aiuti e non l'accertamento del darsi di aiuti vietati, ha rilevato che il Tribunale aveva commesso un errore non tenendo conto di quanto risultava dal punto 3 della decisione su cui si è pronunciato. Se ne avesse tenuto conto, secondo la Corte, esso avrebbe dovuto dare importanza al fatto che a) in quel punto si menzionava la richiesta di informazioni della Commissione rivolta al Belgio in merito alle 22 decisioni anticipate emesse nel corso degli anni 2005 (atteso che nessuna decisione era stata emessa nel 2004), 2007, 2010 e 2013 e b) esse erano significative perché erano riconducibili all'inizio, alla metà ed alla fine del periodo di adozione dell'insieme delle decisioni in considerazione e così rappresentavano un terzo di esse. Ne ha desunto che una simile

¹⁵² Punti 91-94.

proporzione di decisioni anticipate, dato che erano state selezionate in modo ponderato, doveva essere considerata rappresentativa di un “approccio sistematico” e, in considerazione di ciò, la Commissione aveva potuto ragionevolmente “presumere” che gli elementi individuati in esse si sarebbero ritrovati necessariamente anche nell’insieme delle altre¹⁵³.

A detto dato di ordine fattuale la Corte ha potuto attribuire rilievo giuridico per annullare la pronuncia del Tribunale in quanto ha interpretato il primo elemento a cui l’art. 1, lett. d), del Regolamento UE 2015/1589 subordina il darsi di un regime di aiuti in modo diverso da quanto da esso fatto. Ha dato rilievo alla circostanza che quell’elemento è costituito da un’espressione, in lingua italiana “atto”, che, date le discrepanze esistenti tra le diverse versioni linguistiche del regolamento, a) è bisognosa di precisazione e b) deve essere intesa in funzione del contesto e della finalità della normativa di cui fa parte. Ha ritenuto che il suo contenuto, come aveva già indicato con la propria pronuncia del 13 aprile 1994, Repubblica federale di Germania e *Pleuger Worthington GmbH* contro Commissione delle Comunità europea¹⁵⁴, poteva “basarsi su un complesso di circostanze atto a rivelare l’esistenza, di fatto, di un regime di aiuti”. Ed ha considerato che l’approccio sistematico posto in essere dal Belgio nell’adottare le decisioni anticipate in questione e la presunzione che la Commissione ha dedotto che esso abbia seguito dovessero essere considerati parte del complesso di circostanze atto a rivelare l’esistenza, di fatto, di un tale regime e quindi fattori determinanti e parametri per la determinazione a cui essa è pervenuta.

Ne ha, di conseguenza, desunto che, sebbene, in linea generale, il termine “atto” sia idoneo a designare gli atti che costituiscono la base giuridica del regime di aiuti, da quella pronuncia non risulta affatto che la possibilità per questa di ravvisare l’esistenza, di fatto, di un regime di aiuti sia limitata all’ipotesi in cui non esiste alcuna disposizione di legge a fondamento di tale regime. Al contrario, gli insegnamenti desumibili da detta sentenza consentono di ritenere che

¹⁵³ Punti 141-143.

¹⁵⁴ Cause riunite C-324/90 e C-342/90, EU:C:1994:129, punti 14 e 15.

una simile possibilità esiste pure qualora il regime di aiuti risulti dalla “sistematica” applicazione, anche *contra legem*, di una disposizione fiscale di uno Stato membro da parte delle sue autorità nell’ambito di una prassi amministrativa costante¹⁵⁵. Ciò anche perché l’effetto utile delle norme in materia di aiuti di Stato sarebbe considerevolmente ridotto se il termine “atto”, ai sensi dell’art. 1, lett. d) del Regolamento 2015/1589, dovesse limitarsi a designare degli atti formali. Pertanto, a suo giudizio, “la Commissione può ravvisare l’esistenza di un regime di aiuti qualora riesca a dimostrare, in modo giuridicamente adeguato, che esso si basa sull’applicazione di una disposizione di uno Stato membro, secondo un approccio “sistematico” delle autorità dello stesso Stato, e che le caratteristiche di tale approccio soddisfano i requisiti di cui all’art. 1, lett. d) del Regolamento 2015/1589”.

31. *Il collegamento di quanto deciso dalla Corte con l’atteggiamento che essa ha preso distinguendo tra esercizio di poteri discrezionali ed applicazione tecnica di norme*

Nel corso del giudizio il Belgio aveva confutato la possibilità per la Corte di avvalersi del fatto che la Commissione potesse considerare come parametri per la valutazione dell’esistenza di un regime di aiuti le circostanze utilizzate nel campione di 22 decisioni anticipate. Si è riferito al fatto che in alcune delle 66 decisioni analizzate non fosse compresa, per la determinazione di una nuova situazione da parte delle imprese in questione, la rilocalizzazione di una loro “entità centrale in Belgio”. La Corte non ha condiviso tale argomento considerando che quella rilocalizzazione non costituisse la sola ed unica condizione atta ad ottenere un’esenzione degli utili in eccesso, ma costituisse, al contrario, un semplice esempio di una condizione più generale consistente nel prodursi di una nuova situazione per le imprese oggetto di considerazione. Ha, evidentemente, ritenuto che l’esclusione di una qualificazione di tale dato come una “ulteriore misura di attuazione” costituisse non l’esercizio di un

¹⁵⁵ Punti 81 e 82.

potere discrezionale della Commissione ma invece l'espressione da parte delle autorità fiscali belghe di un'applicazione tecnica del quadro normativo¹⁵⁶. Ha, a questo modo, denotato in modo significativo una sua tendenza¹⁵⁷ ad un'applicazione non formale del Regolamento 2015/1589 ed un suo intendimento in chiave teleologica che lascia presagire un analogo atteggiamento nella soluzione degli altri casi attualmente pendenti¹⁵⁸. Le successive pronunce che la Corte adotterà, se confermeranno detta tendenza, potranno chiarire definitivamente la possibilità per l'Unione di sanzionare sistemi di *Tax Rulings* di suoi Stati membri e di perseguire efficacemente il proprio disegno di arrivare a contribuire a far fronte con risorse proprie anche a situazioni di emergenza sanitaria.

¹⁵⁶ Punti 104 e 110.

¹⁵⁷ Questa tendenza trova significativa conferma nella posizione che la Corte ha preso respingendo con forza le osservazioni del Regno del Belgio e della *Magnetrol International* secondo cui la Commissione avrebbe travalicato le sue competenze per determinare unilateralmente elementi rientranti nella competenza esclusiva di uno Stato membro. Lo ha fatto affermando che, "se è pur vero che, in assenza di una normativa dell'Unione in materia, rientrano nella competenza degli Stati membri la determinazione delle basi imponibili e la ripartizione dell'onere fiscale sui diversi fattori di produzione e settori economici", dalla giurisprudenza della Corte "risulta tuttavia che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri devono astenersi dall'adottare misure che possano costituire aiuti di Stato, il cui controllo rientra nella competenza della Commissione".

La dettagliata illustrazione fatta in questo paragrafo e nei due precedenti della pronuncia in questione potrà risultare utile per la ragione che il ricorso in questione costituiva un procedimento pilota rispetto ad altri 28 pendenti dinnanzi al Tribunale.

¹⁵⁸ Cfr., al riguardo, A. GUZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016. p. 136. D. PATERNOSTER, *Politica fiscale generale*, in *Parlamento europeo. Note tematiche sull'Unione europea*, 05-2019, in <https://www.europarl.europa.eu/>.

Per un'analoga osservazione formulata nei confronti della Decisione della Commissione 2016/699 con riferimento al rilievo che essa, anche se non la ritiene convincente, potrà avere sull'accettazione, da parte degli Stati membri meno propensi ad accordi politici in materia, di trasferimenti all'Unione di prerogative fiscali cfr. S. BASTIANON, *La vicenda Apple e gli aiuti di stato irlandesi: la mela, il bastone e la carota*, cit. Per un'analoga riserva sulla correttezza di detta decisione cfr. F. PEPE, *Sulla tenuta giuridica e sulla praticabilità geo-politica della "dottrina Vestager" in materia di tax rulings e aiuti di stato alle imprese multinazionali*, cit., p. 725 ss. e L. LIONELLO, G. ROSSOLILLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante*, pubblicato in <http://www.mfe.it/>, 1° marzo 2020.

CAPITOLO V

L'INCIDENZA DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ SUL COORDINAMENTO DEI DIRITTI DEI LAVORATORI E DEGLI INDIVIDUI CON LE LIBERTÀ DEL MERCATO UNICO

SOMMARIO: 1. Il Trattato CEE e la pronuncia Defrenne II della Corte di giustizia. – 2. L'attenzione prestata dall'Atto Unico Europeo e dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam alle esigenze dei lavoratori. – 3. Il bilanciamento dei diritti fondamentali dei lavoratori con le libertà di circolazione. – 4. La pronuncia della Corte di giustizia *Deutsche Telekom AG* che attribuisce prevalenza ai diritti umani sociali dei lavoratori sancita dall'art. 119 CEE rispetto ai diritti fondamentali di diritto economico. – 5. La conferma che nella pronuncia *Schmidberger* la Corte di giustizia ha fatto del carattere paritetico della tutela dei diritti umani rispetto a quella delle libertà di circolazione riconosciute dal Trattato. – 6. La differenza intercorrente tra il riconoscimento a distinti diritti di una loro posizione paritetica rispetto a quello di una prevalenza di uno di essi rispetto all'altro. – 7. Il coordinamento che nel caso *Viking* la Corte di giustizia ha stabilito tra i diritti dei lavoratori e la libertà di stabilimento delle imprese di cui all'art. 43 CE. – 8. Il significato che le direttive citate nel par. 2 e la sentenza *Deutsche Telekom AG* hanno avuto di costituire il terreno in cui è maturata l'inserzione del Titolo IV nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. – 9. Il discostarsi della pronuncia *Laval* della Corte di giustizia dal coordinamento che questa ha compiuto tra diritti economici e diritti sociali dei lavoratori realizzato nella sentenza *Deutsche Telekom AG*. – 10. (*segue*): le critiche avanzate alle pronunce *Viking* e *Laval*. – 11. L'attività che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) può essere richiesto di svolgere a fronte di casi di ritenuta insufficienza di tutela dei lavoratori da parte del diritto dell'Unione. – 12. (*segue*): la decisione di quel Comitato sul seguito dato dalla Svezia alla pronuncia *Laval* e l'apertura di una strada per una maggiore tutela dei lavoratori distaccati. – 13. Il rilievo che alle decisioni adottate dal CEDS con riferimento alla crisi greca ed ai casi *Viking* e *Laval* è stato dato sul piano del diritto UE.

1. *Il Trattato CEE e la pronuncia Defrenne II della Corte di giustizia*

Nei capitoli precedenti si è considerato il modo in cui l'idea di solidarietà è stata esplicitamente utilizzata o implicitamente evocata dal diritto primario e secondario dell'Unione europea ed il rilievo che a detta utilizzazione ed a detta evocazione è stato dato dalla giurisprudenza. A ciò, come indicato nell'introduzione, vale la pena di aggiungere un'analisi puramente esemplificativa – in alcun modo esaustiva – di casi significativi in cui tale idea ha indirettamente inciso sul coordinamento dei diritti dei lavoratori e degli individui con le libertà relative alla realizzazione del mercato unico.

Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea limitava i suoi interventi con riferimento ai problemi di politica sociale. Il suo art. 117 riconosceva la necessità “di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consentisse la loro parificazione nel progresso”, ma lo faceva in maniera ancillare rispetto al perseguimento dell'integrazione economica. Unicamente in funzione di questa l'art. 100 prevedeva che “il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”.

Nel 1974 è stato adottato il primo programma di azione dell'Unione in materia sociale. A partire dall'anno successivo, nel quadro della politica di ravvicinamento delle legislazioni prevista dall'art. 100 TCEE, sono state adottate varie direttive: sulla parità salariale uomo-donna¹, sui licenziamenti collettivi², sulla parità di trattamento uomo-donna con riguardo all'accesso al lavoro, alla for-

¹ Direttiva 75/117/CEE del Consiglio, del 10 febbraio 1975, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 45, 19 febbraio 1975, p. 19.

² Direttiva 75/129/CEE del Consiglio, del 17 febbraio 1975, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di licenziamenti collettivi, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 48, 22 febbraio 1975, p. 29.

mazione e alla formazione professionale e alle condizioni di lavoro³, nonché sulla sicurezza sociale⁴, sul trasferimento d'azienda⁵, sulla sicurezza e salute dei lavoratori⁶, sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro⁷.

Poco dopo l'adozione della direttiva sulla parità salariale uomo-donna la Corte di giustizia ha assunto un'importante posizione con la pronuncia che ha adottato l'8 aprile 1976 nella causa *Defrenne II*⁸ sull'applicazione dell'art. 119, comma 1, CEE (sostanzialmente

³ Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 39, 14 febbraio 1976, p. 40.

⁴ Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 6, 10 gennaio 1979, p. 24.

⁵ Direttiva 77/187/CEE del Consiglio, del 14 febbraio 1977, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 61 del 05 marzo 1977, p. 26.

⁶ Direttiva 80/1107/CEE del Consiglio, del 27 novembre 1980, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 327, 3 dicembre 1980, p. 8.

⁷ Direttiva 80/987/CEE del Consiglio, del 20 ottobre 1980, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 283, 28 ottobre 1980, p. 23.

⁸ Sentenza della Corte dell'8 aprile 1976, *Gabrielle Defrenne contro Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, Causa 43-75, EU:C:1976:56. Su di essa cfr. C.A. CRISHAM, *Gabrielle Dejrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, Case No. 43/75. Preliminary ruling of April 8, 1976, on request of the Cour du Travail, Brussel*, in *Common Market Law Review*, 1977, p. 108 ss.; I. SNAITH, *EEC Law and United Kingdom. Occupational Pensions Schemes*, in *European Law Review*, 1977, p. 266 ss.; T. KOOPMANS, *Retrospectivity Reconsidered*, in *The Cambridge Law Journal*, 1980, p. 287 ss.; M. WAELBROECK, *May the Court of Justice Limit the Retrospective Operation of Its Judgments?*, in *Yearbook of European Law*, 1981, p. 115 ss.; L. IMBRECHTS, *L'égalité de rémunération entre hommes et femmes*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1986, p. 231 ss.; E. SHARPSTON, *The Shock Troops Arrive in Force: Horizontal Direct Effect of a Treaty Provision and Temporal Limitation of Judgments Join the Armoury of EC Law*, in M. POIARES MADURO, LOÏC AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing,

corrispondente all'attuale art. 157 TFUE), a termini del quale "gli Stati membri devono garantire e tener ferma l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro". Essa ha rilevato che si deve fare una distinzione tra le discriminazioni dirette e palesi che si possono accertare con i criteri indicati da quella disposizione e "le discriminazioni indirette e dissimulate che possono essere messe in luce solo valendosi di disposizioni di attuazione più precise, di carattere comunitario e nazionale". Con riferimento al primo tipo di discriminazione, e cioè a discriminazioni che si possano accertare con i criteri indicati da quella disposizione, la Corte ha, in via di principio, affermato che "l'art. 119 può essere applicato direttamente e quindi può attribuire ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare", e li devono tutelare anche nei confronti di privati, attribuendo a questo modo ad una norma del Trattato CEE effetti giuridici orizzontali (punto 31)⁹.

Oxford, 2010, p. 251 ss.; D. SIMON, *SABENA is dead, Gabrielle Defrenne's case is still alive: the old lady's testament...*, in *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, cit., p. 265 ss.; S. O'LEARY, *Defrenne II Revisited*, in *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, cit., p. 274 ss.; H. MUIR WATT, *Gender Equality and Social Policy after Defrenne*, in *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, cit., p. 286 ss.

⁹ Un analogo atteggiamento di favore nei confronti di dipendenti di sesso femminile la Corte di giustizia ha assunto il 2 agosto 1993 nel caso *Levy* (Sentenza Corte del 2 agosto 1993, Procedimento penale contro *Jean-Claude Levy*, Causa C-158/91, EU:C:1993:332). In quel caso si era in presenza di un contrasto tra l'art. 5 della Direttiva 76/207/CEE del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro (in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, l. 39, 14 febbraio 1976, p. 40 ss.), che estendeva anche alle donne la possibilità di prestare attività lavorativa negli orari notturni, da un lato e, dall'altro, la Convenzione OIL n. 89 del 1948 che vieta loro di lavorare in quegli orari. La Corte, basandosi sulla norma generale dell'attuale art. 351 TFUE relativo ai conflitti tra obblighi derivanti dalle norme di trattati comunitari e da accordi internazionali preesistenti, ha deciso che uno Stato membro potesse mantenere a favore di quelle dipendenti la legislazione nazionale che ancora si conformava alla precedente Convenzione OIL, prescindendo dall'obbligo di trasposizione ed applicazione immediata delle disposizioni della direttiva. Su questa pronuncia cfr. A. RIZZO, *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed "European Social Union". A margine*

Intervenendo in questa procedura i governi irlandese e del Regno Unito avevano, però, posto in rilievo che a) le conseguenze di carattere economico che sarebbero potute derivare da una larga applicazione dell'art. 119 avrebbero potuto dare origine a rivendicazioni con effetto retroattivo e b) dato il numero rilevante delle persone interessate, le aziende riguardate avrebbero potuto avere gravi conseguenze, al punto di costringere alcune di esse al fallimento. I giudici del Lussemburgo, anche in considerazione di ciò, hanno tenuto conto, in via eccezionale, del fatto che quelle aziende erano state indotte, per un lungo periodo, a tenere ferme pratiche in contrasto con l'art. 119 che non erano ancora state vietate dal rispettivo diritto nazionale. Per considerazioni imprescindibili di certezza del diritto riguardanti il complesso degli interessi in gioco, tanto pubblici quanto privati, hanno ritenuto che l'efficacia diretta dell'art. 119, in via di principio da loro affermata, non potesse essere fatta valere a sostegno di rivendicazioni relative a periodi di retribuzione anteriori alla data della loro sentenza, eccezion fatta per quella avanzata da lavoratori che avessero già promosso un'azione giudiziaria o proposto un reclamo equipollente.

Nonostante la limitazione di ordine temporale che la Corte ha così posto all'applicazione del principio in questione nel caso di specie, la pronuncia che ne è risultata è stata molto importante perché ha costituito il presupposto sulla base del quale essa successivamente si è pronunciata con riferimento alla garanzia dei diritti dei lavoratori attribuendo rilievo ad esigenze egalarie che si impongono a loro favore, ancorché a suo avviso la tutela di detti diritti e quella delle libertà economiche si pongano in termini di equivalenza e non di prevalenza dei primi.

Peraltro il carattere eccezionale che essa ha attribuito all'applicazione giuridica orizzontale limitata del principio fondamentale di tutela dei lavoratori non ha trovato conferma nella sua successiva

*della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020, cit., p. 129. Sul rapporto tra il diritto dell'Unione e preesistenti accordi internazionali degli Stati membri cfr. P. MANZINI, *The Priority of Pre-existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 781; H. KLABBERS, *Treaty Conflict and the European Union Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, 2009.*

giurisprudenza. Ne costituisce riprova chiara la sentenza pregiudiziale che essa ha reso il 19 gennaio 2010 nel caso *Seda Küçükdeveci*¹⁰. In quel caso si poneva il problema dell'applicabilità di una normativa tedesca, secondo la quale i periodi di lavoro compiuti da un dipendente prima del raggiungimento del suo venticinquesimo anno d'età non dovevano essere presi in considerazione ai fini del calcolo del termine di avviso di un suo licenziamento. Il giudice del rinvio chiedeva se detta normativa, che aveva dato luogo ad un adattamento ad essa dei datori di lavoro tedeschi, concretasse una disparità di

¹⁰ Sentenza del 19 gennaio 2010, *Seda Küçükdeveci* contro *Swedex GmbH & Co. KG*, Causa C-555/07, EU:C:2010:21. Su di essa cfr. C. MURPHY, *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt "Küçükdeveci"*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2010, p. 379 ss.; S. LORENZON, *La Corte di giustizia e il riconoscimento degli effetti diretti orizzontali delle direttive comunitarie: il caso Küçükdeveci*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, p. 430 ss.; G. THÜSING, *Case C-555/07, Seda Küçükdeveci v. Swedex, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 19 January 2010*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1161 ss.; N. LAZZERINI, *Effetti diretti orizzontali dei principi generali... ma non delle direttive che li esprimono? La sentenza della Corte di giustizia nel caso Küçükdeveci*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 443 ss.; S. GIUBBONI, *Divieto di discriminazione in ragione dell'età ed efficacia diretta orizzontale dei principi generali dell'ordinamento europeo*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2010, p. 442 ss.; M. PACINI, *Il principio generale europeo di non discriminazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 779 ss.; D. DEL VESCOVO, *La Corte di giustizia sembra considerare che una direttiva volta a combattere le discriminazioni possa essere invocata nell'ambito di una controversia tra singoli*, in *Europa e diritto privato*, 2010, p. 919 ss.; D. SCHIEK, *Constitutional Principles and Horizontal Effect: Küçükdeveci Revisited*, in *European Labour Law Journal*, 2010, p. 368 ss.; G. DI FEDERICO, *La sentenza Küçükdeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, p. 1002 ss.; L. RONCHETTI, *Del caso Küçükdeveci ovvero dell'efficacia travolgente del diritto comunitario. Solo di quello antidiscriminatorio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2737 ss.; V. SCIARABBA, *Dopo Mangold la Corte di giustizia torna sul rapporto tra principi generali, direttive e norme interne*, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, p. 376 ss.; L. IANNUZZI, *La sentenza sul caso Küçükdeveci: la Corte di giustizia applica la Carta dei diritti fondamentali nel suo valore vincolante*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 163 ss.; G. BIAGIONI, *La discriminazione in base all'età. In margine al caso Küçükdeveci*, in *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, a cura di G. BIAGIONI, I. CASTANGIA, Napoli, 2011, p. 257 ss.; A. RICCOBONO, *Successione di contratti a termine per esigenze sostitutive permanenti: prevenzione degli abusi e "discrezionalità vincolata" degli Stati membri dopo la sentenza Küçük*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2012, p. 758 ss.; A. PLIAKOS, *Le premier renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle allemande à la CJUE: un pas en avant, deux pas en arrière?*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2014, p. 41ss.

trattamento in base all'età vietata dal diritto dell'Unione, in particolare dal diritto primario e dalla Direttiva 2000/78/CE e se egli potesse procedere a disapplicarla retroattivamente indipendentemente da una previa sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia. La Corte di giustizia ha dato a quei due quesiti una risposta inequivocabilmente positiva.

2. *L'attenzione prestata dall'Atto Unico Europeo e dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam alle esigenze dei lavoratori*

Un modesto sviluppo si è avuto con l'adozione dell'Atto Unico Europeo, firmato il 17 febbraio 1986 ed il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987. Questo infatti, mentre ha confermato che disposizioni relative ai diritti ed agli interessi dei lavoratori dipendenti potevano continuare a poter essere adottate dal Consiglio all'unanimità, si è limitato a prevedere la possibilità di adozione a maggioranza qualificata di direttive relative all'ambiente di lavoro (facilitando l'adozione delle Direttive quadro 89/391/CEE¹¹, 93/104/CEE¹² e 94/33/CEE¹³) e ad inserire nel Trattato CEE un impegno della Comunità a fare progredire il dialogo tra le parti sociali e la coesione economica e sociale fra le diverse regioni (art. 118 B e art. 130 A).

Una più rilevante evoluzione si è avuta con il Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, in cui è stato inserito un Protocollo addizionale a cui è allegato un accordo sulla politica sociale¹⁴. Con questo Protocollo gli

¹¹ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 183, 29 giugno 1989, p. 1.

¹² Direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 307, 13 dicembre 1993, p. 18.

¹³ Direttiva 94/33/CE del Consiglio, del 22 giugno 1994, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 216, 20 agosto 1994, p. 12.

¹⁴ Su di esso cfr. F. CARINCI, *La dimensione istituzionale dell'Unione Europea. Origine ed evoluzione storica dell'ordinamento comunitario*, in *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Torino, 2018, p. 28 ss.

Stati membri, ad eccezione del Regno Unito che non l'ha sottoscritto, a) si sono dati l'obiettivo di soddisfare le esigenze di solidarietà che s'impongono nei confronti dei lavoratori promuovendo la loro informazione e la loro consultazione, la parità uomo donna, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e la fissazione delle condizioni d'impiego in quel mercato, b) hanno previsto che in relazione a tali materie il Consiglio, pur escludendo le questioni relative alla retribuzione ed al diritto sindacale, deliberi a maggioranza qualificata e c) hanno istituzionalizzato il dialogo tra le parti sociali a livello comunitario adottando il metodo d'incorporare gli accordi quadro ed i contratti collettivi in direttive.

Il fatto che questo accordo non sia stato sottoscritto dal Regno Unito è stato superato dal Trattato di Amsterdam del 1997 che ha incluso le disposizioni del Protocollo di Maastricht, contenendo un preciso riferimento ai diritti sociali fondamentali.

A seguito delle disposizioni dell'Accordo sulla Politica Sociale e del Trattato di Amsterdam sono state adottate numerose direttive che sono riuscite a stabilire non poche garanzie a favore dei lavoratori anche per numerosi interventi della Corte di giustizia.

3. *Il bilanciamento dei diritti fondamentali dei lavoratori con le libertà di circolazione*

Sulla scia delle Direttive 91/533/CEE del 14 ottobre 1991, relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro¹⁵, 97/81/CE del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES – Allegato: Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale¹⁶, 93/104/CE del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro¹⁷, 96/34/CE del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal

¹⁵ In *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 288, 18 ottobre 1991, p. 32.

¹⁶ In *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 14, 20 gennaio 1998, p. 9.

¹⁷ In *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 307, 13 dicembre 1993, p. 18.

CEEP e dalla CES¹⁸ e della sentenza *Defrenne II* si sono avute importanti pronunce della Corte di giustizia in tema a) di tutela di lavoratori e di coordinamento di questa con quella del diritto dei loro datori di lavoro a non subire il rischio di distorsioni della concorrenza e b) di conciliazione tra i diritti sociali fondamentali dei primi e le libertà di prestazione di servizi e di stabilimento delle imprese in cui essi sono occupati.

Il seguito che l'accordo sulla politica sociale di Maastricht ha avuto nelle direttive indicate è stato rilevante. Esso ha favorito l'inserzione del Titolo IV (Solidarietà) nella Carta dei Diritti Fondamentali proclamata a Nizza il 18 dicembre 2000 e spiega l'importanza che questa ha assunto ancor prima che l'art. 6 del TUE le attribuisse (nella versione successivamente proclamata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo), a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, lo stesso valore giuridico di questo. Ad essa è stato accordato rilievo quantomeno come testo di riferimento, accanto alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed alle tradizioni costituzionali comuni, per la ricostruzione dei diritti fondamentali operanti in quanto principi generali di diritto all'interno dell'ordinamento dell'Unione¹⁹.

4. *La pronuncia della Corte di giustizia Deutsche Telekom AG che attribuisce prevalenza ai diritti umani sociali dei lavoratori sancita dall'art. 119 CEE rispetto ai diritti fondamentali di diritto economico*

Significativamente nello stesso anno in cui è stata proclamata a Nizza la Carta dei Diritti Fondamentali la Corte di giustizia ha adottato la sentenza *Deutsche Telekom AG* contro *Lilli Schröder*²⁰, relativa sempre all'interpretazione dell'art. 119 CEE.

¹⁸ In *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, l. 145, 19 giugno 1996, p. 4.

¹⁹ Per un'esclusione di una possibilità di attribuire alla previsione da parte della Carta dei Diritti Fondamentali l'effetto di sancire diritti ed obblighi giuridici cfr. G. MORGESE *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 95, nota 29.

²⁰ Sentenza della Corte del 10 febbraio 2000, *Deutsche Telekom AG* contro *Lilli Schröder*, Causa C-50/96, EU:C:2000:72. Su di essa L.F.M. BESSELINK, *Case C-50/96, Deutsche Telekom AG v. Lilli Schröder, Joined Cases C-254/96*

In quel caso si trattava di stabilire se, nel quadro dell'applicazione di questa disposizione, una lavoratrice a tempo parziale potesse avanzare il diritto ad essere considerata iscritta retroattivamente ad un dato regime pensionistico professionale a partire dalla data di sua prima occupazione a tempo indeterminato, avvenuta nel 1975, ed a ricevere una pensione in forza di detto regime con riferimento a tale data.

La Corte di giustizia ha innanzitutto rilevato, come aveva fatto al punto 9 della sentenza *Defrenne II*, che quell'articolo serve ad evitare che, nella concorrenza intracomunitaria, le aziende degli Stati membri, che hanno dato pratica attuazione al principio di parità di retribuzione, siano svantaggiate dal punto di vista della concorrenza²¹. Ha in secondo luogo osservato che tale articolo "rientra negli scopi sociali della Comunità, dato che questa non si limita alla Comunità economica, ma deve garantire al tempo stesso, attraverso un'azione comune, il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e d'impiego dei popoli europei, come viene posto in rilievo dal preambolo del Trattato"²². Ha, poi, richiamato altre proprie pronunce (*Defrenne III*²³, *C. Razzouk e A. Beydoun* contro Commissione delle Comunità europee²⁴ e *P* contro *S*²⁵), riprendendo, in un modo ancor più nitido, l'attenzione

and C-255/96, Deutsche Telekom AG v. Agnes Vick and Ute Conze, Joined Cases C-270/97 and C-271/97, Deutsche Post AG v. E, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 437 ss.

²¹ Punto 54.

²² Punto 56.

²³ Sentenza della Corte del 15 giugno 1978, *Gabrielle Defrenne* contro *Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena (Defrenne III)*, Causa 149/77, EU:C:1978:130, punti 26 e 27. Su di essa cfr. D. WYATT, *Article 119 EEC and the Fundamental Principle of Non-Discrimination on Grounds of Sex*, in *European Law Review*, 1978, p. 483 ss.; G. RASTRELLI, *Principio di non discriminazione e principio di uguaglianza nel Trattato CEE*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, p. 90 ss.

²⁴ Sentenza della Corte del 20 marzo 1984, *C. Razzouk e A. Beydoun* contro Commissione delle Comunità europee, Cause riunite 75 e 117/82, EU:C:1984:116, punto 16.

²⁵ Sentenza della Corte del 30 aprile 1996 *P* contro *S* e *Cornwall County Council*, Causa C-13/94, EU:C:1996:170, punto 19. Su di essa cfr. H. LARDY, *Discrimination against Transsexuals in Employment*, in *European Law Review*, 1996, p. 412 ss.; L. FLYNN, *Case C-13/94, P. v. S. and Cornwall County Council, Judgment of the Full Court of 30 April 1996*, [1996] ECR I-2143, in *Common Market Law*

ad esigenze solidali nei confronti dei lavoratori prestata nella precedente pronuncia *Defrenne II*. In un modo fortemente innovativo, andante aldilà della tecnica del bilanciamento, ha affermato che “la finalità economica perseguita dall’art. 119 del Trattato e consistente nell’eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra le imprese situate nei diversi Stati membri riveste un carattere secondario rispetto all’obiettivo sociale di cui alla stessa disposizione, la quale costituisce l’espressione di un diritto fondamentale della persona umana”²⁶. Ha così stabilito in modo inequivoco un rapporto gerarchico o di prevalenza tra i principi fondamentali del diritto dell’Unione, sancendo la priorità del perseguimento della tutela dei diritti umani sociali rispetto a quello della tutela di diritti fondamentali di tipo economico. Ne ha desunto che i lavoratori a tempo parziale di uno Stato membro hanno diritto ad essere iscritti retroattivamente ad un tale regime ed a ricevere una pensione in forza di esso, nonostante il rischio di distorsione della concorrenza tra operatori economici dei diversi Stati membri a discapito dei datori di lavoro stabiliti nel primo Stato²⁷.

5. *La conferma che nella pronuncia Schmidberger la Corte di giustizia ha fatto del carattere paritetico della tutela dei diritti umani rispetto a quella delle libertà di circolazione riconosciute dal Trattato*

Quanto nel precedente paragrafo si è indicato essere stato affermato dalla Corte è stato seguito dalle pronunce *Viking* dell’11 di-

Review, 1997, p. 367 ss.; E. ADOBATI, *Non sono ammesse agevolazioni di viaggio a favore di conviventi dello stesso sesso*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998, p. 608 ss.; P. PALLARO, *Il divieto di discriminazioni fondate sul sesso, fra transessualismo e libertà di orientamento sessuale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998, p. 609 ss.

²⁶ Punto 57. Per una sottolineatura dell’importanza di questa affermazione – considerata una “*very principled different stance*” – cfr. L.F.M. BESSELINK, *Case C-50/96, Deutsche Telekom AG v. Lilli Schröder, Joined Cases C-254/96 and C-235/96, Deutsche Telekom AG v. Agnes Vick and Ute Conze, Joined Cases C-270/97 and C-271/97, Deutsche Post AG v. E*, cit., p. 454.

²⁷ Punto 59.

cembre 2007²⁸ e *Laval* il 18 dicembre 2007²⁹ che essa ha posto in essere dopo avere adottato, il 12 ottobre 2003, la sentenza *Schmidberger*³⁰, a cui, per comprendere le prime, occorre fare riferimento³¹ perché in essa, ancorché non si sia pronunciata direttamente sulla tutela dei diritti sociali dei lavoratori, la Corte ha preso posizione sul rapporto tra la tutela dei diritti umani fondamentali, a cui sono riconducibili anche i diritti di quelle persone, e quella delle libertà economiche sancite dal diritto dell'Unione.

Nel caso *Schmidberger* la Corte era richiesta dall'*Oberlandesgericht Innsbruck* di pronunciarsi in relazione ad un caso in cui un autotrasportatore aveva agito per ottenere un risarcimento dei danni subiti per un'autorizzazione implicitamente accordata dalle autorità austriache ad un'associazione con finalità essenzialmente ambientali ad organizzare una manifestazione sull'autostrada del Brennero che aveva comportato il blocco completo della circolazione per quasi 30 ore³².

²⁸ *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union* contro *Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, Causa C-438/05, EU:C:2007:772.

²⁹ *Laval un Partneri Ltd* contro *Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, Causa C-341/05, EU:C:2007:809.

³⁰ Sentenza della Corte del 12 giugno 2003, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge* contro Repubblica d'Austria, Causa C-112/00, EU:C:2003:333. Su di essa cfr. E. MAGGI, *Il difficile equilibrio tra la tutela ambientale e la libera circolazione delle merci nelle regioni alpine*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 360 ss.; F. KESSLER, *Droit du travail. Libertés économiques et droits fondamentaux*, in *Revue de jurisprudence sociale*, 2003, p. 751 ss.; C. BROWN, *Case C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Austria*, in *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003, p. 1499 ss.; A. ALEMANN, *L'art. 28 del Trattato tra esigenze di funzionamento del mercato interno e tutela dei diritti fondamentali: alla ricerca di un possibile equilibrio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p.1886 ss.; M. ORLANDI, *Libera circolazione delle merci e deroghe giustificate da esigenze di tutela dei diritti fondamentali. Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 903 ss.; A. BIONDI, *Free Trade, a Mountain Road and the Right to Protest: European Economic Freedoms and Fundamental Individual Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2004, p. 51 ss.

³¹ R. MASTROIANNI, *Diritti dell'uomo e libertà economiche fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: nuovi equilibri?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 332 ss.

³² A sostegno della sua domanda di risarcimento dei danni subiti quell'autotrasportatore aveva invocato una precedente pronuncia del 9 dicembre 1997, adottata nella causa Commissione contro Francia (sentenza della Corte del 9 dicembre

Nel corso del procedimento l'Austria aveva sostenuto che tutte le soluzioni alternative rispetto al rilascio di quell'autorizzazione avrebbero comportato il rischio di reazioni difficili da controllare ed idonee a suscitare perturbazioni, molto più gravi di quelle causate a scapito degli scambi intracomunitari, in forma di dimostrazioni selvagge e di confronti tra sostenitori ed avversari del movimento di rivendicazione interessato ovvero in atti violenti da parte di manifestanti che si fossero ritenuti lesi nell'esercizio dei loro diritti fondamentali.

La Corte, rilevato che la causa sollevava il problema della conciliazione tra diversi diritti fondamentali sanciti dal diritto dell'Unione, ha fatto la seguente affermazione di principio: "da un lato, la libera circolazione delle merci rappresenta certamente uno dei principi fondamentali del sistema del Trattato; tuttavia, a talune condizioni, essa può subire restrizioni" ("per le ragioni di cui all'art. 36 del Trattato stesso oppure per i motivi imperativi di interesse generale riconosciuti ai sensi di una costante giurisprudenza della Corte")⁵⁵; d'altro lato "le libertà di espressione e di riunione sono anch'esse soggette a talune limitazioni giustificate da obiettivi di interesse generale, se tali deroghe sono previste dalla legge, dettate da uno o più scopi legittimi ai sensi delle disposizioni citate e ne-

1997, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, Causa C-265/95, EU:C:1997:595. Su di essa cfr. L. DUBOIS, *La "guerre de la fraise": l'impuissance publique sous la toise du droit communautaire. A propos de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 9 décembre 1997, Commission c/ République française, C-265/95*, in *Revue française de droit administratif*, 1998, p. 120 ss.; N. JALABERT, *Droit européen des affaires. Etude: La responsabilité des Etats-membres pour inaction à l'égard d'entraves commises par des particuliers*, in *Revue de droit des affaires internationales*, 1998, p. 522; A. BONOMO, *Circolazione dei prodotti alimentari: il caso del "foie gras"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 852 ss.) in cui la Corte aveva condannato quest'ultima per non aver impedito a dei manifestanti di compiere atti di vandalismo contro prodotti agricoli originari di altri Stati membri in violazione del principio di libera circolazione delle merci. La Corte ha considerato che quell'autotrasportatore non potesse invocare a fondamento della propria domanda quel precedente, innanzitutto perché la manifestazione che aveva dato luogo al nuovo caso era stata indotta a seguito di una domanda di autorizzazione presentata sulla base del diritto nazionale e dopo che le autorità competenti avevano deciso di non vietarla; e, poi, perché con essa dei cittadini avevano espresso pubblicamente un'opinione da loro ritenuta importante nella vita della collettività.

⁵⁵ Punto 78.

cessarie in una società democratica, cioè giustificate da un bisogno sociale imperativo e, in particolare, proporzionate al fine legittimo perseguito”.

Sulla base di tale rilevante osservazione la Corte è arrivata ad ammettere l'incidenza *diretta* dei diritti fondamentali delle persone sul godimento di una delle libertà di circolazione riconosciute dal Trattato, definendo però come “necessario” il bilanciamento tra gli uni e le altre. E, quel che importa rilevare, ha così ripreso il riconoscimento che aveva espresso nella sentenza *Defrenne II* di una posizione paritetica della tutela degli uni e delle altre.

6. *La differenza intercorrente tra il riconoscimento a distinti diritti di una loro posizione paritetica rispetto a quello di una prevalenza di uno di essi rispetto all'altro*

Nel quadro di detta affermazione, al punto 89 di quella pronuncia *Schmidberger*, la Corte ha richiamato che le autorità nazionali nel corso della procedura avevano ritenuto che un divieto puro e semplice della manifestazione avrebbe rappresentato “una inaccettabile interferenza” nei diritti fondamentali dei manifestanti di riunirsi ed esprimere pacificamente la loro opinione in pubblico. Può comprendersi come in un recente ben articolato studio si sia prestata attenzione a quel richiamo per osservare che la Corte, nel caso *Deutsche Telekom AG*, ha affermato che “alla luce delle circostanze del caso di specie i diritti dei manifestanti dovevano essere ritenuti prevalenti rispetto alla libertà economica”³⁴. E lo si può tanto più comprendere se si ricorda che in quel caso la Corte aveva integrato il concetto di prevalenza utilizzato affermando che la finalità economica perseguita dall'art. 119 CEE riveste un carattere secondario rispetto all'obiettivo sociale di cui a quella disposizione. La Corte, però, nella pronuncia *Schmidberger* ha richiamato che le autorità nazionali, nel corso della procedura, avevano sostenuto che un divieto della manifestazione avrebbe costituito “una

³⁴ C. PERARO, *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell'Unione europea*, Napoli, 2020, p. 42.

inaccettabile interferenza” nei diritti dei manifestanti dopo avere affermato, al punto 81, che occorre “effettuare un bilanciamento tra gli interessi [in questione] ed accertare, con riferimento a tutte le circostanze di ciascuna fattispecie” se le autorità nazionali avessero “osservato un giusto equilibrio tra tali interessi”. Ed è tornata a ribadire quel criterio ad un punto successivo, il punto 90, qualificandolo nel modo seguente: “se le autorità nazionali competenti devono tentare di limitare, per quanto possibile, gli effetti che una manifestazione sulla pubblica via necessariamente esercita sulla libertà di circolazione, è altresì vero che esse sono tenute a bilanciare tale interesse con quello dei manifestanti, i quali mirano ad attirare l’attenzione dell’opinione pubblica sugli obiettivi della loro azione”⁵⁵.

È stato, quindi, sulla base di un tale bilanciamento e non della prevalenza di un principio sull’altro – o del carattere secondario dell’uno rispetto all’altro, come fatto nel caso *Deutsche Telekom AG* – che la Corte ha deciso che non potesse essere rimproverata alle autorità nazionali competenti alcuna violazione del diritto comunitario tale da far sorgere la responsabilità dello Stato membro interessato. Una cosa, infatti, è bilanciare l’applicazione di un principio rispetto a quella di un altro ed altra cosa è tenere conto, nel quadro di una tale operazione di bilanciamento, del fatto che, alla luce delle circostanze del caso ed in ragione specificamente di esse, un divieto puro e semplice della manifestazione avrebbe rappresentato una “inaccettabile interferenza nei diritti fondamentali dei manifestanti”.

Non si può certo trascurare che già il bilanciamento tra diritti umani fondamentali e libertà economiche compiuto dalla Corte di giustizia in questa nuova pronuncia appare divergere dalla tutela particolarmente favorevole ai lavoratori da essa espressa nel caso *Deutsche Telekom AG*. Si tratta di verificare se una tale divergenza sia riscontrabile anche nelle pronunce *Viking* e *Laval* e di chiarire se, come rilevabile nella sentenza *Schmidberger*, si debba cogliere il segno d’un atteggiamento della Corte improntato ad un’attenzione non prioritaria della tutela dei diritti umani fondamentali, compresi quelli dei lavoratori.

⁵⁵ Le sottolineature sono mie.

7. *Il coordinamento che nel caso Viking la Corte di giustizia ha stabilito tra i diritti dei lavoratori e la libertà di stabilimento delle imprese di cui all'art. 45 CE*

Nel caso *Viking* la Corte era chiamata ad esprimersi, nel quadro di una procedura pregiudiziale proposta da giudici inglesi, in relazione ad un'azione collettiva e alla minaccia di una tale azione in grado di dissuadere la società di diritto finlandese *Viking* dall'abbandonare la bandiera finlandese di una delle sue navi (la *Rosella*) per registrare questa in Estonia al fine di applicare, in relazione al personale in essa imbarcato, il contratto collettivo estone, più vantaggioso economicamente rispetto a quello finlandese.

Dopo che la Federazione internazionale dei sindacati dei lavoratori del settore dei trasporti (ITF) aveva inviato una circolare ai propri affiliati ordinando loro di non avviare trattative con la *Viking*, l'organizzazione sindacale finlandese FSU ha chiesto alla *Viking* di impegnarsi, indipendentemente da un eventuale cambiamento di bandiera della nave in questione, a continuare a rispettare il diritto finlandese, il contratto di lavoro vigente e l'accordo relativo all'equipaggio imbarcato sulla nave. Ha aggiunto che avrebbe accettato un rinnovo dell'accordo relativo all'equipaggio di quella nave, da poco scaduto, a condizione che l'eventuale cambiamento di bandiera non comportasse licenziamenti di dipendenti impiegati a bordo di una delle sue navi battenti bandiera finlandese, né modifiche, senza l'accordo di questi, delle condizioni di lavoro.

Il 17 novembre 2003 la *Viking* si è rivolta al giudice del lavoro del proprio Paese per chiedergli di dichiarare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla FSU, l'accordo relativo all'equipaggio continuava a vincolare le parti. Fondandosi, invece, sulla propria tesi secondo cui tale accordo era giunto a scadenza, FSU ha annunciato, ai sensi della legge finlandese sulla mediazione nei conflitti sociali, la propria intenzione di avviare, in data 2 dicembre 2003, uno sciopero relativo a *Rosella*, giustificandolo con la necessità di tutelare i posti di lavoro finlandesi. A seguito di una serie di pronunce e di appelli, e dopo che l'Estonia è entrata nell'Unione europea, la questione è pervenuta alla *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)*, la quale ha deciso di sospendere il procedimento e di chie-

dere, tra l'altro, alla Corte di giustizia, nel quadro di una procedura pregiudiziale

– se l'art. 43 CE e/o il Regolamento n. 4055/86 abbiano un effetto diretto orizzontale conferendo ad un'impresa privata diritti invocabili nei confronti di un altro soggetto privato e, in particolare, di un sindacato o di un'associazione di sindacati in rapporto ad un'azione collettiva da parte di tale sindacato o associazione di sindacati e

– se un atteggiamento, quale quello assunto nel caso dalla FSU e dalla FIT, costituisca una restrizione direttamente discriminatoria, indirettamente discriminatoria o non discriminatoria ai sensi dell'art. 43 CE e/o del Regolamento n. 4055/86.

La Corte, pronunciandosi su detti quesiti, ha affermato che

– “se [...] è vero che il diritto di intraprendere un'azione collettiva, ivi compreso il diritto di sciopero, deve essere riconosciuto quale diritto fondamentale facente parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte garantisce il rispetto, rimane però il fatto che il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni. Infatti, come riaffermato dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tali diritti sono tutelati conformemente al diritto comunitario ed alle legislazioni e prassi nazionali”³⁶,

– “tuttavia, nelle citate sentenze *Schmidberger* e *Omega* la Corte ha affermato che l'esercizio dei diritti fondamentali in questione, cioè rispettivamente le libertà di espressione e di riunione e il rispetto della dignità umana, non esula dall'ambito applicativo delle disposizioni del Trattato, e ha dichiarato che tale esercizio deve essere conciliato con le esigenze relative ai diritti tutelati dal Trattato stesso, oltre che conforme al principio di proporzionalità”³⁷.

Da quanto sopra la Corte di giustizia, pur affermando per la prima volta che l'Unione ha “non solo una finalità economica, ma anche una finalità sociale”³⁸, ha evinto che le libertà del mercato interno devono essere bilanciate con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano, particolarmente, il miglioramento di vita e di lavoro implicanti l'equiparazione dei lavoratori nel progresso,

³⁶ Punto 44.

³⁷ Punto 46.

³⁸ Per una sottolineatura di questa prima affermazione di tale concetto cfr. K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune et principe fédératif*, cit., p. 316.

una loro protezione sociale adeguata ed il dialogo sociale. E ne ha desunto che “il carattere fondamentale d'intraprendere una azione collettiva non è tale da escludere le azioni collettive in questione nella causa principale dall'ambito di applicazione [della libertà di stabilimento di cui all'art.] 43 CE”³⁹.

8. *Il significato che le direttive citate nel par. 2 e la sentenza Deutsche Telekom AG hanno avuto di costituire il terreno in cui è maturata l'inserzione del Titolo IV nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*

Il seguito che l'accordo sulla politica sociale di Maastricht ha avuto nelle direttive indicate nel par. 2 è stato rilevante. Esso, come visto, ha favorito l'inserzione del Titolo IV (Solidarietà) nella Carta dei Diritti Fondamentali proclamata a Nizza il 18 dicembre 2000. La Carta da subito ha assunto un significato che va oltre al fatto che essa consideri la libertà di riunione e di associazione (art. 12) nonché i diritti di lavorare e di stabilirsi in qualunque Stato membro (art. 15) insieme alla libertà d'impresa (art. 16) ed al diritto di proprietà (art. 17)⁴⁰. Ha qualificato il diritto al lavoro e gli altri diritti previsti dal suo Titolo IV come diritti fondamentali dell'Unione⁴¹.

³⁹ Punto 47.

⁴⁰ Come ben rilevato da E. TRIGGIANI, *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 12, è andata oltre l'indicazione di quei diritti ritenendo la loro “indivisibilità, interdipendenza e complementarietà” arricchita dai valori ad essi sottesi “della dignità della persona, delle libertà, dell'uguaglianza, della solidarietà, della cittadinanza e della giustizia”.

⁴¹ La qualificazione della tutela del lavoro e dei diritti dei lavoratori come ispirata ad un principio di solidarietà che ha portato la Carta a qualificarli come diritti fondamentali dell'Unione era stata, peraltro, già compiuta dalla Corte di giustizia sin dalla sentenza che ha reso il 17 febbraio 1993, nei procedimenti pregiudiziali riuniti *Christian Poucet* contro *Assurances générales de France (AGF)* e *Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac)* e *Daniel Pistre* contro *Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava)* (Cause riunite C-159/91 e C-160/91, EU:C:1993:63), promossi da un giudice francese (il *Tribunal des affaires de sécurité sociale dell'Hérault*). Davanti a quel giudice i signori *Poucet* e *Pistre*, destinatari d'ingiunzioni dirette ad ottenere il versamento di contributi previdenziali dovuti a casse di assicurazione di malattia e di assicurazione

9. *Il discostarsi della pronuncia Laval della Corte di giustizia dal coordinamento che questa ha compiuto tra diritti economici e diritti sociali dei lavoratori realizzato nella sentenza Deutsche Telekom AG*

La Corte di giustizia ha reso la pronuncia *Laval*⁴² nel quadro di un rinvio pregiudiziale promosso da giudici svedesi. In quel caso il principio di solidarietà veniva sostanzialmente in considerazione in

vecchiaia, avevano rivendicato la facoltà di assicurarsi liberamente a qualsiasi impresa privata avente sede nel territorio della Comunità, senza essere costretti ad accettare le condizioni fissate unilateralmente da quelle casse, assumendo che queste godevano di una posizione dominante incompatibile con i principi di libera concorrenza sanciti dal Trattato. La Corte di giustizia, nel pronunciarsi, è partita dal rilievo che nel sistema previdenziale al quale si riferivano le cause principali i ricorrenti erano soggetti ad una tutela previdenziale obbligatoria avente un fine sociale ed ispirantesi ad un principio di solidarietà. Questa solidarietà, secondo la Corte, è espressa dal fatto che detto regime è finanziato da contributi proporzionali ai redditi dell'attività lavorativa ed alle pensioni di vecchiaia, restando esenti dall'obbligo contributivo solo i titolari di una pensione d'invalidità e gli assicurati pensionati che dispongono di redditi molto modesti, mentre le prestazioni sono identiche per tutti i beneficiari. Inoltre le persone che non sono più assoggettate a questo regime conservano il diritto di fruire gratuitamente delle prestazioni per un anno. Tale solidarietà comporta non solo una redistribuzione del reddito tra i più abbienti e quelli che, in mancanza di un regime del genere ed in ragione dei loro mezzi e delle loro condizioni di salute, sarebbero privati della necessaria tutela previdenziale; interviene anche tra i vari regimi previdenziali giacché quelli eccedentari partecipano al finanziamento dei regimi presentanti difficoltà finanziarie strutturali. Sulla base di queste considerazioni la Corte ha ritenuto che le casse malattia e gli enti che concorrono alla gestione del pubblico servizio della previdenza sociale svolgono una funzione di carattere esclusivamente sociale fondata sul principio della solidarietà nazionale e non avente alcuno scopo di lucro. Ha, di conseguenza, concluso che le disposizioni in materia di concorrenza previste dagli artt. 85 ed 86 del Trattato CEE non si applicano ad essi. Su di essa cfr. L. SCUDIERO, *La nozione di impresa nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1994, IV, C. 113; P. CHENILLET, *Assurance vieillesse, Communauté européenne et libre concurrence*, in *Revue de droit sanitaire et social*, 1993, p. 556 ss.

⁴² Per una qualificazione di quel caso come facente parte del c.d. *Laval quartet*, costituito dalle quattro sentenze nelle quali la Corte di giustizia ha affrontato l'interpretazione dell'art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, composto, oltre che dalla sentenza *Laval* dalle sentenze *Viking*, *Rüffert* (3 aprile 2008, *Dirk Rüffert* contro *Land Niedersachsen*, EU:C:2008:189) e Commissione contro Granducato del Lussemburgo (19 giugno 2008, Causa C-319/06, EU:C:2008:350) cfr. M.V. BALLESTRERO, *Commento all'art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europa*, a cura di R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, Milano, 2017, p. 551.

quanto principio ispiratore di cui tener conto sotto due diversi profili: innanzitutto perché si era in presenza di un'azione collettiva di organizzazioni sindacali volgente a soddisfare interessi comuni dei lavoratori di uno Stato membro in esse associati; e, poi, perché il caso poneva il problema della compatibilità di detta azione con la tutela di lavoratori di un altro Stato membro a cui, appunto in una logica di solidarietà, poteva ritenersi che l'ordinamento comunitario avesse riconosciuto il diritto di prestare lavoro nel primo Stato.

La controversia a cui quel caso si riferiva riguardava le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili a lavoratori distaccati dall'impresa lettone *Laval* in un cantiere situato in Svezia, a norma degli artt. 12 e 49 CE e della Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi⁴³. Quei lavoratori erano ritornati in Lettonia a seguito a) di azioni collettive di organizzazioni sindacali svedesi del settore delle costruzioni e del settore elettrico miranti ad indurre l'impresa per cui operavano a sottoscrivere il contratto collettivo svedese dell'edilizia e b) di un blocco che aveva portato all'interruzione dei lavori. In ragione di ciò la *Laval* aveva avviato in Svezia un procedimento per ottenere in primo luogo l'accertamento dell'illegittimità dell'azione collettiva di dette organizzazioni sindacali; e poi la loro condanna al risarcimento del danno da essa subito.

La Corte di giustizia ha inteso che i giudici del rinvio, con la loro richiesta di pronuncia pregiudiziale, le chiedessero, in sostanza, se gli artt. 12 e 49 CE nonché la Direttiva 96/71/CE dovessero essere interpretati nel senso che gli stessi ostano a che, in uno Stato membro nel quale le condizioni di lavoro e di occupazione (di cui all'art. 3 n. 1, primo comma, lettere a)-g) di tale direttiva) sono contenute in disposizioni legislative, ad eccezione di quelle relative ai minimi salariali, un'organizzazione possa esperire un'azione collettiva in forma di blocco come quella di cui alla causa principale. E ciò la Corte ha ritenuto che quel giudice le avesse domandato al fine di stabilire se quell'organizzazione sindacale potesse tentare di

⁴³ Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, n. l. 018, 21 gennaio 1997, p. 1.

costringere un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro, innanzitutto, ad avviare con essa una trattativa sulle retribuzioni da riconoscere ai lavoratori distaccati; e, poi, a sottoscrivere un contratto collettivo del quale alcune clausole prevedono, per talune delle materie indicate, condizioni più favorevoli di quelle contenute nelle disposizioni legislative vigenti, mentre altre clausole si riferiscono ad aspetti non previsti dall'art. 3 della direttiva in questione.

Pronunciandosi al riguardo i giudici di Lussemburgo hanno considerato che il diritto d'intraprendere un'azione collettiva può costituire una ragione imperativa d'interesse generale. Ai punti 105 e 107 della propria pronuncia ne hanno desunto che a) dato che "la Comunità non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i dritti che derivano dalle disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali devono essere *bilanciati* con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano, in particolare, quelli previsti dall'art. 136 CE (attuale art. 151 TFUE) e b) "in linea di principio un blocco intrapreso da una organizzazione sindacale dello Stato membro ospitante per garantire ai lavoratori distaccati nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale condizioni di lavoro e di occupazione di un certo livello rientra nell'obiettivo della protezione dei lavoratori". Tuttavia, al punto 108, hanno rilevato che, "per quanto riguarda gli obblighi specifici connessi alla sottoscrizione del contratto collettivo dell'edilizia che le organizzazioni sindacali tentano d'imporre alle imprese stabilite in altri Stati membri con un'azione collettiva come quella in esame nella causa principale, l'ostacolo che quest'ultima comporta non può essere giustificato alla luce di tale obiettivo".

Per quanto riguarda, poi, la trattativa salariale che le organizzazioni sindacali pretendevano d'imporre alle imprese stabilite in Svezia che avevano ivi distaccato temporaneamente dei lavoratori, quei giudici, al punto 109, hanno evidenziato che effettivamente il diritto comunitario non vieta agli Stati membri d'imporre a tali imprese il rispetto delle loro norme in materia di minimi salariali, utilizzando i mezzi appropriati. Tuttavia al punto 110 hanno concluso che "azioni collettive come quelle in esame nella causa principale non possono essere giustificate, alla luce dell'obiettivo d'interesse generale" di garantire la tutela di un diritto fondamentale riconosciuto dal diritto

comunitario quale la protezione dei lavoratori, “qualora la trattativa salariale che esse mirano ad imporre ad un’impresa stabilita in un altro Stato membro si inserisca in un contesto nazionale caratterizzato dall’assenza di disposizioni, di qualsivoglia natura, sufficientemente precise ed accessibili, da non rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile la determinazione, da parte di tale impresa, degli obblighi cui dovrebbe conformarsi in materia di minimi salariali”.

Il quesito relativo alla possibilità per dette organizzazioni sindacali d’imporre determinati minimi salariali era legato al fatto che nel sistema costituzionale svedese è lasciato alla contrattazione collettiva un largo spazio che è, però, limitato dal fatto che, quando un’impresa sia parte ad un accordo collettivo concluso con un’organizzazione sindacale, le altre organizzazioni non possono svolgere azioni collettive nei suoi confronti volte all’abrogazione o alla modificazione di quell’accordo quando esse riguardino condizioni di lavoro o di occupazione alle quali si applica direttamente la legge nazionale. La Corte di giustizia ha ritenuto che le fosse chiesto di stabilire se tale divieto si dovesse applicare anche ad azioni collettive nei confronti di un’impresa di un altro Stato membro che distacchi lavoratori in Svezia nell’ambito di una prestazione di servizi e che sia vincolata da un contratto collettivo regolato dal diritto dello Stato in cui è stabilita.

La Corte, al punto 120, ha risposto in senso positivo.

Non si è mancato di osservare che per la Corte di giustizia, dato che ha risolto nel senso indicato il primo ed il secondo quesito, i sindacati di uno Stato membro non possano frustrare le possibilità occupazionali costituite dal distacco in quello Stato di lavoratori di un altro Paese mediante pretese ed azioni collettive andanti aldilà di quanto permesso da una direttiva comunitaria⁴⁴. Si deve, però, rile-

⁴⁴ PA. MENGOSZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, Milano, 2018, p. 299. Per un’induzione a chiedersi se con un tale atteggiarsi la Corte di giustizia fosse diventata “antisociale” cfr. J.-P. LHERNOULD, *La Cour de Justice de l’UE est-elle antisociale?*, in *Revue de Jurisprudence Sociale*, 2010, p. 507 nonché, in senso analogo J. GOETSCHY, *Crises économiques et Europe sociale: quels rôles pour l’UE?*, in J.-C. DEFRAIGNE, J.-L. DE MEULEMEESTER, D. DUEZ, Y. VANDERBORGHT (dir.), *Les modèles sociaux en Europe. Quel avenir face à la crise?*, Bruxelles, 2013, p. 72. V. anche E. MAZUYER, *Les questions de l’emploi et du travail dans une Union européenne en crise*, in M.-C. ESCANDE VARNIOL, S. LAULOM, E. MAZUYER, P. VIELLE (dir.), *Quel droit social dans une Europe en crise?*, Bruxelles, 2012, pp. 57-58 e S.

vare che a questo è pervenuta, in linea di principio, stabilendo “un’equivalenza gerarchica” tra diritti fondamentali e libertà fondamentali⁴⁵ e dando segno di ritornare alla tecnica del bilanciamento da cui, come richiamato sopra al par. 3, in modo fortemente innovativo, si era discostata nella pronuncia *Deutsche Telekom AG*⁴⁶.

10. (segue): le critiche avanzate alle pronunce *Viking* e *Laval*

L’atteggiamento così preso dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Viking* e *Laval*, non sostanzialmente mutato nelle successive pronunce rese nei casi *Rüffert*⁴⁷, *Commissione c. Lussemburgo*⁴⁸ e *Commissione c. Germania*⁴⁹, ha condotto ad osservazioni critiche di vario genere. Si è osservato, da un lato, che essa non ha tenuto conto dei riferimenti contenuti nel trattato al mercato interno come una “economia sociale di mercato altamente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”, in linea con l’art. 3, par. 3, TUE. D’altro lato, si è suggerito una lettura delle prime due sentenze in sintonia con un intendimento di quanto asserito nella sentenza *Schmidberger*, secondo cui non consentire, nelle circostanze del caso di specie, ai manifestanti di esprimere pacificamente la loro opinione in pubblico avrebbe rappresentato “una inaccettabile interferenza” nei loro diritti. Ma la Corte lo ha fatto incidentalmente, con un *obiter dictum*, collocandosi, in realtà, in un quadro di bilanciamento e non di una gerarchizzazione tra quei diritti ed i diritti economici tutelati

DEAKIN, A. KOUKIADAKI, *The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe*, in N. COUNTOURLS, M. FREEDLAND (eds.), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, 2013, p. 163.

⁴⁵ Cfr. E. TRIGGIANI, *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell’Unione europea*, cit., p. 21.

⁴⁶ L.F.M. BESSELINK, *Case C-50/96, Deutsche Telekom AG v. Lilli Schröder, Joined Cases C-254/96 and C-255/96, Deutsche Telekom AG v. Agnes Vick and Ute Conze, Joined Cases C-270/97 and C-271/97, Deutsche Post AG v. E*, cit., p. 454. Per un relativo ridimensionamento del tradimento di una tale speranza si confronti, però, quanto sarà rilevato nella nota n. 261 del par. 10 del presente capitolo.

⁴⁷ Sentenza della Corte del 3 aprile 2008, *Dirk Rüffert* contro *Land Niedersachsen*, Causa C-346/06, EU:C:2008:189.

⁴⁸ Sentenza della Corte del 19 giugno 2008, Causa C-319/06, EU:C:2008:350.

⁴⁹ Sentenza del 15 luglio 2010, Causa C-271/08, EU:C:2010:426.

dal diritto comunitario. E, peraltro, come visto nel precedente par. 6, lo ha fatto contrariamente a quanto si pretende di cogliere in detta sentenza, non arrivando a sostenere la *prevalenza* dei diritti sociali su quelli economici, ma si è collocata in un quadro differente.

A ciò si deve aggiungere un dato, di ordine diverso, a cui la dottrina giuslavorista non ha mancato di dare rilievo, costituito dal fatto che una proposta d'introdurre nel Trattato di Lisbona una clausola di immunità dei diritti sociali dei lavoratori dall'eventuale incidenza delle libertà economiche non ha avuto successo.

Ad altre critiche più consistenti provenienti dall'esterno, dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa, le Istituzioni dell'Unione hanno dovuto prestare maggiore attenzione.

11. *L'attività che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) può essere richiesto di svolgere a fronte di casi di ritenuta insufficienza di tutela dei lavoratori da parte del diritto dell'Unione*

In casi in cui neanche a seguito di procedure davanti alla Corte di giustizia hanno ritenuto che fosse stata accordata una sufficiente tutela dei loro diritti, singoli lavoratori ed associazioni sindacali hanno prestato attenzione al fatto l'art. 25 della Carta Sociale Europea del 1961 (riveduta nel 1996) ha attribuito al Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) la funzione di determinare se la normativa e la pratica degli Stati parte a questa sia in conformità con le norme di detta Carta e con i suoi Protocolli. Il Protocollo addizionale a tale Carta, adottato il 9 novembre 1995 ed entrato in vigore il 1° luglio 1998, ha istituito una procedura a termini della quale, per quanto riguarda gli Stati che l'hanno accettata, possono presentare reclami collettivi la Confederazione dei Sindacati Europei, la *Business Europe*, l'Organizzazione Internazionale dei Datori di Lavoro, Organizzazioni non governative con *status* consultivo presso il Consiglio d'Europa facenti parte di una lista preparata a questo fine da un Comitato intergovernativo *ad hoc*, Organizzazioni di datori di lavoro e sindacati del Paese interessato e organizzazioni non governative nazionali per casi in cui gli Stati parte alla

Carta Sociale Europea abbiano esplicitamente accettato reclami da loro provenienti. Ed ha stabilito che su detti reclami il Comitato decide previa una procedura di dialogo con il Paese interessato basata su uno scambio di documentazione scritta tra le parti⁵⁰.

Il valore del giudizio di conformità alla Carta Sociale Europea della normativa e della pratica dell'Unione europea è, però, limitato. Ciò per due ragioni: innanzitutto perché questa non è parte a quella Carta in quanto, nonostante molti auspici perché lo divenisse, non pochi Stati comunitari vi si sono strenuamente opposti; e poi perché, anche se non si manca di qualificare l'attività di quel Comitato come quasi giurisdizionale⁵¹ ed i suoi giudizi come la sua giurisprudenza⁵², le decisioni che contengono quei giudizi, ove concernano Stati membri che siano tenuti ad applicare una normativa o una pratica comunitaria ritenuta non conforme, non hanno effetti diretti ma devono essere inviati alle parti interessate ed al Comitato dei ministri in un rapporto, reso successivamente pubblico entro 4 mesi dall'invio. Questo Comitato adotta, quindi, una risoluzione, in cui, se lo ritiene appropriato, può solo raccomandare allo Stato di prendere specifiche misure per portare la situazione in linea con la Carta Sociale Europea⁵³.

⁵⁰ C. PANZERA, *La "voce" del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, a cura di B. CARUSO, G. FONTANA, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 253 ss.; J.-P. Marguenaud, *Le Comité européen des droits sociaux face aux principes de non-régression en temps de crise économique*, in *Droit social*, 2013, p. 339; PA. MENGOZZI, *L'attention portée par la Cour de Justice à l'activité du Comité européen des droits sociaux concernant la protection des droits des particuliers en Europe*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 417 ss.; A. RIZZO, *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed "European Social Union". A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, p. 134 ss.

⁵¹ J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, *Les réclamations collectives dans le cadre de la Charte sociale européenne: bilan et perspectives*, in *L'Europe des Libertés*, n. 28, janvier 2009, p. 11.

⁵² A. ROUX, *Les apports de la Charte sociale européenne*, in J.-Y. CHÉROT, T. VAN REENEN, *Les droits sociaux fondamentaux à l'âge de la mondialisation*, Marseille, 2005, p. 29, e P. DUCOULOMBIER, *La liberté des Etats parties à la Charte sociale européenne dans le choix de leur engagement: une liberté surveillée*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2013, p. 831.

⁵³ Il problema del rilievo delle pronunce del Comitato Europeo dei Diritti Sociali si è posto alla Corte costituzionale italiana in un caso in cui essa, in un giudizio promosso dalla terza sezione del Tribunale di Roma, ha respinto un ricorso di legittimità costituzionale del Decreto legislativo n. 23 del 2015 con sen-

12. (segue): *la decisione di quel Comitato sul seguito dato dalla Svezia alla pronuncia Laval e l'apertura di una strada per una maggiore tutela dei lavoratori distaccati*

A seguito della decisione della Corte di giustizia nel caso *Laval*, di cui al precedente par. 5, il 2 dicembre 2009, la Corte del Lavoro di Stoccolma aveva condannato i sindacati svedesi al pagamento di danni punitivi (non ritenendosi in grado di quantificare con esattezza l'ammontare dei danni economici) ed il legislatore svedese aveva portato importanti modifiche alla legge sulla partecipazione dei lavoratori ed a quella sul distacco di questi nel quadro di una prestazione di servizi, entrate in vigore nel 2010. Sostenuti da un invito che il Comitato degli esperti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro aveva espresso nel 2013 al Governo svedese a rivedere quelle leggi ed a farlo in accordo con le parti sociali⁵⁴, due confederazioni sindacali svedesi avevano presentato un ricorso collettivo al Comitato Europeo dei Diritti Sociali che ha dato luogo ad una procedura in cui è intervenuta anche la Conferenza Europea dei Sindacati. Esse, con il loro ricorso, avevano lamentato che quelle leggi e quella sentenza avessero previsto che le azioni collettive dei sindacati svedesi non potessero essere svolte, a favore dei lavoratori distaccati in Svezia, per avanzare richieste ulteriori rispetto a quelle di

tenza n. 194 del 26 settembre 2018, depositata in cancelleria l'8 novembre 2018, ECLI:IT:COST:2018:194. Con quella sentenza, pur ritenendo in modo innovativo che le disposizioni della Carta Sociale possano assumere valenza di parametro interposto rispetto all'art. 117 della Costituzione (secondo il quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali), essa ha escluso che le decisioni del Comitato potessero assumere per i giudici nazionali efficacia vincolante analoga a quella propria delle disposizioni convenzionali. Ha, però, fatto riferimento al rilievo dato a tali decisioni dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ed al fatto che esse concorrono ad esercitare un'influenza conformativa determinante sul contenuto della sua giurisprudenza. Ne ha desunto la possibilità di attribuire loro un "peso orientativo soft" sull'interpretazione del diritto interno. Sul punto cfr. F. PERRONE, *La forza vincolante delle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali: riflessioni critiche alla luce della decisione CGIL c. Italia dell'11 febbraio 2020 sul Jobs Act sulle tutele crescenti*, in *Lavoro Diritti Europa – Rivista Nuova di Diritto del Lavoro*, 2020, p. 4 ss.

⁵⁴ *International Labour Conference, 102nd Session, 2013, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Part II*, pp. 176-180.

una remunerazione minima e con questo avessero escluso che quelle azioni potessero essere compiute al fine di promuovere più avanzate condizioni a loro favorevoli. Ciò, a loro avviso, urtava innanzitutto con i parr. 2 e 4 dell'art. 6 della Carta Sociale Europea, a termini dei quali il diritto alla contrattazione collettiva ed il diritto d'intraprendere azioni collettive dovevano intendersi quali precondizioni per la tutela di altri diritti garantiti dalla Carta. E poi urtava con l'art. 19, par. 4, lett. a)-b), di questa, che si rivolge alla tutela dei lavoratori migranti in quanto questi sono da assimilare, nel periodo della loro permanenza nello Stato ospitante, a quei lavoratori.

Per gli esperti membri del Comitato Europeo per i Diritti Sociali la Corte di giustizia non avrebbe potuto limitare l'azione collettiva dei sindacati svedesi nella misura in cui l'ha fatto in quanto, "nell'equilibrio complessivo di valori, principi e diritti garantiti dalla Carta Sociale Europea, il diritto di fare ricorso ad un'azione collettiva rappresenta un sostegno essenziale per l'autonomia sindacale ed è dunque una base da cui partire per la tutela di altri diritti".

Questa posizione – per riprendere quanto autorevolmente e significativamente è stato osservato⁵⁵ – ha aperto "la strada ad un'interpretazione del diritto di sciopero che, depurata dai limiti imposti dalla "legge *Laval*", consenta ai sindacati di agire per la tutela dei lavoratori distaccati in modo da estendere anche nei loro confronti tutele maggiori rispetto a quelle minime – normative salariali – previste dal contratto collettivo applicato dall'impresa utilizzatrice". In

⁵⁵ S. SCIARRA, *Pluralismo sindacale multilivello nella crisi. Gli orizzonti della Carta sociale europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 242, il cui pensiero acquista un particolare significato alla luce del fatto che essa è stata successivamente redattrice della sentenza n. 194, 2018, richiamata nel precedente par. 6. Per un ribadimento da parte della stessa di quanto sopra citato nel testo si confronti il suo contributo in *Regards Croisés Sur La Protection Nationale Et Internationale Des Droits De L'homme/Intersecting Views on National and International Human Rights Protection: Liber Amicorum Guido Raimondi*, a cura di L.-A. SICILIANOS, I.A. MOTOC, R. SPANO, R. CHENAL, Wolf Legal Publishers, Nymegen, Netherlands, 2019, non a caso intitolato *Social Rights as Human Rights*, in cui, a p. 49, afferma che il ricorso ad "international standards" – espressione con la quale mi permetto ritenere abbia inteso ricomprendere anche quanto previsto dalla Carta Sociale Europea – "enhances interpretations of social rights as human rights" e precisa che ciò "may expand the horizon of constitutional adjudication and, in different ways, add further to the CJEU's approach".

altre parole, secondo quanto così rilevato, il principio di parità di trattamento ai lavoratori distaccati tende a comportare la piena osservanza del diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro ed a trattamenti non difforni da quelli applicati ai lavoratori dello Stato ospitante.

Se, pur assumendo che le decisioni del Comitato hanno un valore giuridico limitato, si può pensare che esse possano avere un peso orientativo *soft* sull'interpretazione del diritto interno⁵⁶, alla luce di quanto sopra si deve ritenere che il rilievo di quelle decisioni, quantomeno sotto il profilo dell'evoluzione di tale interpretazione, non sia poi tanto *soft*.

13. *Il rilievo che alle decisioni adottate dal CEDS con riferimento alla crisi greca ed ai casi Viking e Laval è stato dato sul piano del diritto UE*

Il peso, non tanto *soft*, attribuibile alle decisioni del Comitato Europeo per i Diritti Sociali, non è, da sempre, riconosciuto dalla Corte di giustizia che preme sulla preservazione dell'autonomia dell'ordinamento creato dai trattati comunitari che verrebbe rimessa in discussione se l'attività dell'Unione potesse essere sottoposta al sindacato di un tale Comitato⁵⁷. È stato, però, in modo non irrilevante ammesso dalle Istituzioni politiche dell'Unione che, adottando il Regolamento 472/2013, hanno prestato attenzione a decisioni prese da quel Comitato con riferimento ai reclami n. 66/2011 e da 77 a 80/2012 avanzati da sindacati dei lavoratori greci ed al reclamo della federazione dei pensionati salariati dello stesso Paese contro la Grecia per l'esecuzione data al *Memorandum* d'Intesa concluso da questo Paese per rispettare le condizioni poste all'assistenza offertagli dal MES. Con queste decisioni il CEDS, pur riconoscendo che il consolidamento delle finanze pubbliche, al fine di

⁵⁶ Per l'attribuzione ad esse di un tale peso da parte della Corte costituzionale italiana cfr. quanto riportato sopra in nota 451.

⁵⁷ Sul punto cfr. A. RIZZO, *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed "European Social Union"*. A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020, cit., p. 134.

evitare l'aumento del deficit interno, può costituire un mezzo adeguato alla protezione degli stessi sistemi di sicurezza sociale, ha affermato che il reddito di persone anziane non dev'essere inferiore alla soglia di povertà fissata al 50% del reddito medio rettificato e calcolato sulla base della soglia di rischio di povertà stabilito da Eurostat. Ed ha, inoltre, lamentato che il governo greco a) avrebbe dovuto adottare tutte le misure necessarie per la protezione del diritto alla salute, alla sicurezza sociale e medica ed ai servizi sociali, b) non si è preoccupato di esaminare se potesse prendere altre misure, alternative a quelle adottate e c) ha omesso di prendere contatto con i sindacati per tenere conto di ciò che questi avrebbero potuto, eventualmente, indicare^{58 59}.

Come già rilevato nel par. 14 del cap. II, il Parlamento ed il Consiglio dell'Unione, varando detto Regolamento 472/2013 hanno puntualmente previsto per il futuro che debbano essere adottate misure atte a soddisfare le esigenze che il CEDS ha lamentato non fossero state rispettate dall'Unione e dalla Grecia. Ed hanno aggiunto che il Programma di aggiustamento macroeconomico, indicato in detto paragrafo, deve essere a) portato alla conoscenza del Parlamento europeo b) sottoposto al Consiglio che lo deve approvare a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e c) segui-

⁵⁸ Cfr. G. GUIGLIA, *Il diritto alla sicurezza sociale in tempo di crisi: la Grecia di fronte al Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 1400 ss.; O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne*, 2014 *EUI Working Paper Law*, n. 2004, 11, 42, Bruxelles, 2014, p. 42; P. STANGOS, *Les rapports entre Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2013, p. 371; S. KOUKOULISSPLIOTOPOULOS, *Austerity v. Human Rights: Measures Condemned by the European Committee of Social Rights in the Light of EU Law*, in J. LUTHER, L. MOLA (eds.); *Europe's Social Rights under the Turin Process*, Napoli, 2016, p. 29.

⁵⁹ Per analoghi rilievi da parte delle Nazioni Unite e da parte della Organizzazione internazionale del Lavoro cfr., rispettivamente, le Risoluzioni dell'Assemblea generale delle N.U. del 9 settembre 2014, *Towards the establishment of a multi-lateral legal framework for sovereign debt restructuring processes*, 68th session, A/RES/68/304 e del 29 dicembre 2014, *Modalities for the implementation of resolution 68/304*, 69th session, A/RES/69/247 e il *Global Wage Report 2014/15* nonché il 365th *Report of the Committee on freedom of association* dell'ILO del 14 novembre 2012, *Complaints against the Government of Greece from Greek General Confederation of Labour (GSEE)* e aa.

to da un protocollo di accordo sulla cui conformità al programma di aggiustamento macroeconomico deve vegliare la Commissione⁶⁰.

A questo modo il Parlamento ed il Consiglio, in sintonia con l'attenzione alla soddisfazione di esigenze solidali prestata dalla Corte di giustizia nella pronuncia *Deutsche Telekom AG*, hanno considerato che rispetto alla tutela dei diritti dei lavoratori, considerati come diritti fondamentali della persona umana, le Istituzioni comunitarie devono controllare che rispetto a quei diritti si possa solo *moderatamente* tener conto di interessi economici, compresi quelli di salvaguardia della stabilità dell'area euro.

Analoga attenzione il Parlamento e il Consiglio hanno prestato ad osservazioni del Comitato Europeo per i Diritti Sociali secondo cui le sentenze *Viking* e *Laval* della Corte di giustizia non avrebbero prestato sufficiente attenzione al fatto che queste si prestano ad una legittimazione di pratiche sociali di *dumping* sociale⁶¹. Con la Diretti-

⁶⁰ Sul punto cfr. PA. MENGOZZI, *L'attention portée par la Cour de Justice à l'activité du Comité européen des droits sociaux concernant la protection des droits des particuliers en Europe*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 429 ss. Le reazioni a cui, come visto nel precedente par. 10, ha dato seguito il Comitato europeo dei diritti sociali si può ritenere abbiano avuto un'importante incidenza ulteriore rispetto a quella che ha portato all'adozione del Regolamento 472/2013: hanno favorito le modifiche che il Parlamento ed il Consiglio, adottando la Direttiva (UE) 2018/957 del 28 giugno 2018 (in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, 9 luglio 2018, p. 16), hanno apportato alla Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. E. TRAVERSA, *Le libertà fondamentali dell'Unione Europea. Il distacco dei lavoratori*, in *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, a cura di F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO, Torino, 2018, pp. 198-201, rileva che secondo quelle modifiche a) se la durata effettiva del distacco supera i 12 mesi, lo Stato membro di accoglienza sarà tenuto ad applicare, e a fare applicare alle imprese che distaccano dei lavoratori sul suo territorio, tutte le proprie norme attinenti al rapporto di lavoro, b) l'espressione "tariffe minime salariali" deve essere sostituita dall'espressione "retribuzione", da intendersi come il livello di salario effettivamente applicato in un dato settore di attività economica dai datori di lavoro dello Stato di esecuzione della prestazione di servizi e c) qualora non sia possibile stabilire quali componenti dell'indennità di distacco siano da imputare al rimborso delle spese di viaggio, vitto ed alloggio del lavoratore distaccato, tutta l'indennità di distacco dev'essere considerata come rimborso di tali medesime spese e quindi esclusa dal computo della retribuzione effettivamente pagata dal datore di lavoro dello Stato membro di provenienza al lavoratore distaccato.

⁶¹ Sul punto cfr. M.V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, 2008, p. 371 ss.; ID., *Commento all'art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, cit., p. 555. Per un rilievo, peraltro, secondo cui la Corte, anche se in linea di prin-

va 2014/67/UE⁶² quelle Istituzioni hanno modificato la Direttiva del 1996 sul distacco transnazionale dei lavoratori precisando che essa “non può pregiudicare in alcun modo l’esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti negli Stati membri a livelli di Unione, ivi compresi il diritto o la libertà di sciopero e il diritto o la libertà di intraprendere altre azioni contemplate dalla disciplina delle relazioni industriali negli Stati membri secondo il diritto e/o le prassi nazionali, né il diritto di negoziare, concludere ed applicare accordi collettivi e promuovere azioni collettive secondo il diritto e/o le prassi nazionali”⁶³.

cipio ha affermato che tra i diritti fondamentali e le libertà fondamentali debba effettuarsi un bilanciamento, non ha in concreto proceduto a compiere detto bilanciamento per il motivo che, al punto 110, ha affermato che la negoziazione salariale perseguita dalle azioni collettive si inserisce “in un contesto nazionale caratterizzato dall’assenza di disposizioni, di qualsivoglia natura, sufficientemente precise e accessibili da non rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile la determinazione, da parte di tale impresa, degli obblighi cui dovrebbe conformarsi in materia di minimi salariali” cfr. PA. MENGOZZI, *L’attention portée par la Cour de Justice à l’activité du Comité européen des droits sociaux concernant la protection des droits des particuliers en Europe*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2015, p. 427. Ad avviso di questo autore la Corte, con tale affermazione, ha espressamente considerato che nei rapporti tra i sindacati di uno Stato membro ed un’impresa che fornisce dei servizi in questo stesso Stato, deve essere applicato il principio di trasparenza, un principio da lungo tempo consacrato dalla giurisprudenza – e ripreso dall’art. 15 TFUE – come dante luogo ad un diritto dei soggetti dell’ordinamento dell’Unione nei confronti delle Istituzioni, degli organi e degli organismi ma che per la qualificazione come diritto fondamentale che gli è data deve imporsi anche nei rapporti tra privati.

⁶² D. CASALE, *La libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento*, in *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, a cura di F. CARINCI, A. PIZZOFRERATO, Torino, 2018, p. 156 ss.

⁶³ Mentre si può condividere l’interpretazione nel senso sopra indicato della Direttiva 2014/67/UE, si deve dissentire dall’idea espressa dall’autore citato nella nota precedente, secondo cui, con la sentenza del 17 aprile 2018 (*Helga Krüsemann* e altri contro *TUIfly GmbH*, Cause riunite C-195/17, C-197/17 – C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, da C-278/17 a C-286/17 e da C-290/17 a C-292/17, EU:C:2018:258), la Corte di giustizia si sarebbe mostrata più consapevole della problematicità dell’idea di proteggere giuridicamente dagli scioperi la profittabilità delle attività imprenditoriali. In quel caso, infatti, essa, come risulta dal punto 47, ha sì affermato che uno “sciopero selvaggio” del personale di volo a seguito dell’annuncio di una ristrutturazione non costituisce una “circostanza eccezionale” e che i costi che ne derivano rientrano nel rischio d’impresa, ma lo ha fatto solo confrontando i diritti di un vettore con quelli dei passeggeri per “garantire un elevato livello di protezione” di questi ultimi nonché “condizioni armonizzate di esercizio dell’attività di vettore aereo nel territorio dell’Unione”.

CAPITOLO VI

L'INCIDENZA CHE L'ATTENZIONE AD ESIGENZE DI SOLIDARIETÀ ILLUSTRATE NEI PRECEDENTI CAPITOLI HA AVUTO SULL'APPLICAZIONE CONCRETA DEL DIRITTO UE

SOMMARIO: 1. L'obiettivo di questo capitolo. – 2. L'incidenza su quella parte della struttura dell'ordinamento UE costituita dal suo sistema delle fonti in casi in cui detto ordinamento non attribuiva alcun rilievo all'idea di solidarietà. – 3. L'idea di solidarietà prevista dal Trattato CECA e quella di non solidarietà che ha accompagnato l'istituzione dell'euro, la salvaguardia del suo valore e l'incidenza sul sistema UE dell'istituzione del MES. – 4. L'esigenza d'attenuare le durezza dell'assistenza MES, l'adozione di un programma di supervisione/direzione di questo da parte dei vertici dell'Unione e la funzione svolta da Francia e Germania. – 5. L'assunzione da parte della BCE di un ruolo di primo piano e l'esercizio da parte sua di una funzione di supplenza rispetto alle Istruzioni politiche. – 6. Il consolidamento che gli effetti positivi della solidarietà determinati dagli interventi del MES e della BCE ha trovati nelle pronunce della Corte di giustizia e nella presa di posizione del *Bundestag* tedesco. – 7. Il modello apparentemente utopico di rapporti solidali tra Stati membri concretato dalla giurisprudenza OPAL relativa al settore energetico. – 8. Le misure per far fronte alla pandemia e l'assunzione da parte dell'Unione di compiti nuovi o più ampi di redistribuzione e di solidarietà intergenerazionale e sociale. – 9. L'incidenza che le procedure in corso davanti alla Corte di giustizia sui *fiscal rulings* di alcuni Stati membri potranno avere sugli sforzi in atto per dotare l'Unione di una competenza fiscale. – 10. Gli impulsi ad una più ampia applicazione dell'idea di solidarietà in materia di tutela dei lavoratori venuti *ab externo* dall'OIL e dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali.

1. *L'obiettivo di questo capitolo*

Questo capitolo si propone di sottolineare la misura in cui gli interventi e le misure improntati alla soddisfazione di esigenze ri-

spondenti all'idea di solidarietà, nel loro succedersi nel tempo, hanno inciso sulla struttura e sui compiti dell'Unione e sugli equilibri operanti in seno ad essa. Lo fa prestando particolare attenzione agli sviluppi che si sono determinati particolarmente in periodi in cui si sono verificate situazioni di emergenza.

2. *L'incidenza su quella parte della struttura dell'ordinamento UE costituita dal suo sistema delle fonti in casi in cui detto ordinamento non attribuiva alcun rilievo all'idea di solidarietà*

Con riferimento a casi in cui i Trattati istitutivi o il legislatore comunitario non avevano esplicitamente indicato che si dovesse tenere conto dell'idea di solidarietà, si è avuta un'incidenza della Corte di giustizia su quella parte della struttura dell'ordinamento comunitario che è costituita dal suo sistema delle fonti. La si è avuta, prima, con la sentenza *Cowan* con cui la Corte ha conferito rilievo ad un principio di solidarietà francese che imponeva allo Stato di risarcire i danni procurati ad un cittadino o a soggetti a questo equiparati da persone rimaste sconosciute estendendone il rilievo a livello comunitario applicandolo nel quadro della tutela CEE della libera circolazione dei cittadini degli Stati membri. Poi con la sentenza *Courage*, con cui la Corte si è pronunciata facendosi influenzare da una precedente giurisprudenza esterna all'ordinamento comunitario. L'ha fatto tenendo conto di un'interpretazione solidaristica del diritto della concorrenza, contenuto in una sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti ed evocata in una procedura pregiudiziale promossa da giudici inglesi, secondo cui una parte più forte ad un contratto anticoncorrenziale deve ritenersi tenuta al risarcimento dei danni subiti per effetto di quel contratto dall'altra parte, quando questa si trova "in una situazione di inferiorità economica". Ha così trascurato una tradizionale regola degli Stati membri secondo cui un soggetto ad un accordo anticoncorrenziale non può chiedere il risarcimento per danni da esso subiti per effetto di quell'accordo.

3. *L'idea di solidarietà prevista dal Trattato CECA e quella di non solidarietà che ha accompagnato l'istituzione dell'euro, la salvaguardia del suo valore e l'incidenza sul sistema UE dell'istituzione del MES*

Il Trattato CECA ha fatto riferimento all'idea di solidarietà per compensare, con regole ben precise, la messa in comune delle risorse carbo-siderurgiche dell'area comunitaria a beneficio delle imprese in essa operanti con una loro sottoposizione ad un regime di prezzi minimi e massimi. Successivamente, a parte la pronuncia Ferriera Valsabbia in cui la Corte di giustizia ha fatto applicazione di quell'idea e di regole di quel tipo¹, di esse non si trova menzione sino a quando, a seguito dell'istituzione dell'UEM, è stata introdotta come moneta unica l'euro. Si è, allora, posta l'esigenza di salvaguardare il valore di tale moneta e si è affermato un impegno per gli Stati membri di effettuare a tal fine politiche di bilancio virtuose, rispettando un'idea di non solidarietà che, opposta a quanto previsto dal Trattato CECA, trova espressione negli attuali artt. da 123 a 126 TFUE, che vietano all'Unione ed agli Stati membri di prestare assistenza finanziaria a Stati dell'area euro in difficoltà.

Alcuni tra tali Stati, che non erano in condizione di avere bilanci sani, dato che dipendevano da prestiti ottenuti tramite emissioni di buoni del tesoro pubblico sul mercato internazionale, quando si è avuto il fallimento della *Lehman Brothers* si sono trovati nella necessità d'intensificare dette emissioni subendo un aumento dei tassi d'interesse da corrispondere ai soggetti fornitori di detti prestiti. Con la conseguenza di un loro forte indebolimento e con il rischio che questo importasse un indebolimento pure dell'euro e dell'intera sua area. Considerati i limiti del bilancio comunitario le Istituzioni UE sono potute intervenire in misura modesta per limitare gli interventi

¹ Il riferimento all'idea e alle regole in questione come espressione di un principio avente rilievo sul piano giuridico comunitario si deve ritenere contenuta in tale pronuncia per la prima volta nonostante la Corte di giustizia l'avesse già utilizzata nelle pronunce Commissione contro Francia del 1969 e Commissione contro Italia del 1973, illustrate sopra nel par. 1 del cap. 1, per rinforzare l'accertamento di violazioni di obblighi di solidarietà che essa, in quelle due pronunce, infatti, aveva ritenuto quei due Paesi avessero "su un piano più morale che giuridico".

speculativi che quegli Stati sono venuti a subire sul mercato nel quale emettevano i loro titoli. È stato per ciò che un accordo intergovernativo tra tutti gli Stati dell'area euro ha istituito il MES, a cui ha attribuito la funzione di effettuare prestiti, sia pure a rigorose condizioni, agli Stati di quell'area in difficoltà sottraendoli alla speculazione internazionale. Quell'accordo lo ha fatto precisando espressamente di limitare la propria applicabilità a prestiti fatti ad uno Stato membro nel quadro di un'azione "indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri". Ciò ha concretato uno sviluppo che, anche se è stato considerato legittimo dalla Corte di giustizia, ha dato luogo ad un abbinamento ad azioni dell'Unione, adottate secondo il metodo comunitario, di azioni che gli Stati membri, secondo un metodo di condivisione del rischio, hanno posto in essere per far fronte all'emergenza. Con la conseguenza che si è realizzato un sistema ibrido, completamente diverso da quello pensato dai fondatori della Comunità, in cui il livello comunitario si è intrecciato con quello intergovernativo.

4. *L'esigenza d'attenuare le durezza dell'assistenza MES, l'adozione di un programma di supervisione/direzione di questo da parte dei vertici dell'Unione e la funzione svolta da Francia e Germania*

In linea con detto intreccio si sono caratterizzate le modalità secondo cui si è arrivati a) ad adottare un Programma PCS e b) a considerare questo come legittimo.

Quanto al primo punto, a partire dal 2015 la Commissione aveva preso l'iniziativa d'integrare il MES nel sistema giuridico dell'Unione, ma siccome nel 2018 la procedura avviata si trovava in una fase di stallo, la Francia e la Germania, con la Dichiarazione di *Meseberg*, il 19 giugno di quell'anno avevano con forza suggerito l'adozione di un nuovo trattato avente l'effetto di continuare a tenere il MES fuori dal quadro istituzionale dell'Unione². Quell'idea è stata

² Per un'osservazione, svolta in relazione a tutt'altra materia (l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato ai *tax rulings*) ma non priva di rilievo generale, secondo cui a) "a volte anche "passi indietro" nel percorso verso la sovranazionalità possono essere più utili (se non necessarie) a consolidare e non disperdere la

recepita in una lettera del Presidente dell'Eurogruppo al Presidente del Vertice Euro. Quest'ultimo, *bypassando* la Commissione, aveva dato mandato all'Eurogruppo di preparare le necessarie modifiche al Trattato MES entro giugno 2019. All'improvviso realizzarsi della pandemia da Covid-19 l'Eurogruppo ha ritenuto necessario e urgente agire in relazione ad essa ed ha predisposto ulteriori *integrazioni* al Trattato MES rispetto a quelle già previste dal Regolamento 472/2013. Tutto questo ha, *ex novo*, inciso sul processo d'integrazione europea dando luogo ad una sorta di supervisione/direzione del MES da parte dei vertici dell'Unione e riconoscendo ufficialmente alla Francia ed alla Germania la funzione di costituire quella sorta di direttorio nel sistema dell'Unione che già prima l'opinione pubblica aveva percepito che quei Paesi avessero assunto.

Quanto al secondo punto, secondo cui si è realizzato l'intreccio tra il livello comunitario e quello intergovernativo nella determinazione della legittimità del Programma PCS, il Consiglio dei Governatori del MES, con una decisione del 15 maggio 2020, arrogandosi una funzione d'accertare autonomamente il rispetto del diritto, lo ha ritenuto compatibile con questo sulla base di documenti prodotti dalla Commissione e dall'Eurogruppo, che lo consideravano conforme al diritto dell'Unione ed al Trattato MES.

5. *L'assunzione da parte della BCE di un ruolo di primo piano e l'esercizio da parte sua di una funzione di supplenza rispetto alle Istituzioni politiche*

Aldilà di detto intreccio tra il livello comunitario e quello intergovernativo, il processo d'integrazione europea ha visto incidere l'idea di solidarietà sulla struttura del primo livello grazie alla

“solidarietà di fatto” sin lì creatasi tra gli Stati”, b) “il vero “motore” del processo d'integrazione europea è sempre stato rappresentato dall'azione degli Stati membri, piuttosto che delle Istituzioni europee” e c) “se il fine ultimo dell'Unione, del suo agire e in ultima analisi del diritto UE è di creare... “solidarietà di fatto” tra gli Stati, una linea di azione delle Istituzioni europee pur giuridicamente ineccepibile sul piano formale e *de iure condito*, dovrebbe pur tuttavia abbandonarsi” cfr. F. PEPE, *Sulla tenuta giuridica e sulla praticabilità geo-politica della “dottrina Vestager” in materia di tax rulings e aiuti di Stato alle imprese multinazionali*, cit., p. 742.

Decisione 2015/774 che la Banca Centrale Europea ha adottato il 4 marzo 2015 a fronte delle difficoltà incontrate dalla Commissione ad inserire il MES nel sistema dell'Unione ed a quelle patite dagli Stati dell'area euro a fronte dell'emergenza finanziaria. Con tale decisione la BCE ha dato seguito al fatto che il Trattato di Lisbona le ha attribuito il ruolo d'Istituzione investita, al pari delle altre, del compito di promuovere, e quindi anche di preservare, i "valori" ed il "benessere" dei popoli dell'Unione. Ha avvertito l'esigenza di operare più attivamente e di andare oltre le misure che sino ad allora aveva adottato. Come visto nel par. 12 del cap. II, ha utilizzato, di conseguenza, l'indipendenza che le è stata attribuita nel perseguire i compiti che le sono stati conferiti dai Trattati, per avviare un nuovo programma di acquisto di obbligazioni garantite ed un programma di acquisto di titoli garantiti da attività, entrambi di grande rilevanza. Con ciò ha assunto un ruolo di primo piano per la soddisfazione dell'esigenza di solidarietà con cui non si manca di ritenere che abbia inciso sull'equilibrio tra le Istituzioni dell'Unione pervenendo ad esercitare una funzione di supplenza rispetto a quelle originariamente considerate come le sole istituzioni politiche.

6. *Il consolidamento che gli effetti positivi della solidarietà determinati dagli interventi del MES e della BCE ha trovato nelle pronunce della Corte di giustizia e nella presa di posizione del Bundestag tedesco*

Come visto nel capitolo II le pronunce *Pringle*, *Gauweiler* e *Weiss* della Corte di giustizia hanno consolidato la possibilità d'interventi dell'Unione ispirati ad un'idea di solidarietà e quel consolidamento è stato, prima, rilevantemente indebolito dalla sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale tedesca il 5 maggio 2020 e, poi, confermato dal seguito che è stato dato a tale sentenza dal *Bundestag*.

La posizione che ha preso il *Bundestag*, oltre a risultare importante per il contesto in cui è stata presa, ha costituito una puntualizzazione del concretarsi, nel quadro del processo d'integrazione europea, dell'idea di solidarietà come funzionale alla soddisfazione di un interesse generale alla salvaguardia dell'area euro e del mercato comune.

Nel pronunciarsi nel caso *Weiss* il 5 maggio 2020 la Corte costituzionale tedesca aveva affermato che la Decisione 2015/774 istitutiva del programma attuativo del QE e la sentenza *Gauweiler* dovevano considerarsi *ultra vires* in quanto avevano concretato uno spostamento significativo e strutturale delle competenze dell'Unione a danno degli Stati membri. Il *Bundestag*, pur se nel quadro di un ragionamento ancora egoistico imperniato sull'idea secondo cui gli interventi posti in essere dalla BCE dovevano essere approvati perché “decisivi per tenere a galla non solo l'economia del mercato unico europeo ma anche l'economia orientata all'*export* della Germania”, ha ritenuto che lo spostamento di competenze lamentato dal *Bundesverfassungsgericht* non era intervenuto. Il che ha costituito uno sviluppo rilevante nella direzione dell'affermazione delle esigenze solidali che l'Unione europea volge a soddisfare, ma non ha coinciso ancora con il darsi di una vera e propria solidarietà.

L'importanza assunta dall'atteggiamento preso dal *Bundestag* ha, peraltro, evidenziato che il ruolo della Corte di giustizia e della BCE, per soddisfare le esigenze solidali del processo d'integrazione europea, può necessitare d'intrecciarsi con quello di altri enti ed organi – compresi organi giudiziari e parlamentari degli Stati membri – agenti in concorso con esse.

7. *Il modello apparentemente utopico di rapporti solidali tra Stati membri concretato dalla giurisprudenza OPAL relativa al settore energetico*

Un fenomeno ancora una volta superante quanto espressamente previsto dai trattati si è dato con riferimento al contenzioso insorto in materia di politica energetica.

In relazione a tale materia la Polonia ha invocato davanti al Tribunale dell'Unione la violazione da parte di una decisione della Commissione del principio di solidarietà energetica a suo avviso contenuto nell'art. 194 TFUE, secondo cui la politica dell'Unione nel settore dell'energia dev'essere gestita in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri. Il Tribunale, con sentenza del 10 settembre 2019, e la Corte di giustizia, con la pronuncia confermativa del 15

luglio 2021, hanno accolto detta invocazione ed hanno dichiarato la nullità dell'atto della Commissione impugnato considerandolo incompatibile con detto articolo. Quel che importa qui rilevare è che l'hanno fatto caratterizzando il loro atteggiamento in un modo ben diverso rispetto a quello che aveva contraddistinto la presa di posizione con cui il *Bundestag* ha neutralizzato la sentenza *Weiss* della Corte costituzionale salvando l'efficacia delle misure ispirate ad esigenze di solidarietà della Banca Centrale Europea. Mentre il *Bundestag* aveva basato il suo atteggiamento sull'esistenza d'interessi della Germania coincidenti con quelli degli altri Stati membri, il Tribunale e la Corte di giustizia sono arrivati ad affermare che ciascuno Stato membro, gestendo i propri interessi energetici, deve tener conto di quelli degli altri. Hanno, così, dato alla solidarietà che il trattato prevede debba operare tra gli Stati membri in materia energetica un contenuto talmente positivo che può apparire costituisca un modello utopico di rapporti tra Stati membri capace di operare anche con riferimento ad altri settori.

8. *Le misure per far fronte alla pandemia e l'assunzione da parte dell'Unione di compiti nuovi o più ampi di redistribuzione e di solidarietà intergenerazionale e sociale*

Gli interventi che le Istituzioni dell'Unione hanno posto in essere per far fronte alla pandemia da Covid-19 sul piano del metodo si sono profilati, al pari di precedenti loro interventi per far fronte ad altre situazioni d'emergenza, come ispirati ad una sorta di diritto delle crisi, costituente una parte, non scritta, del diritto dell'Unione. Sul piano sostanziale, invece, hanno portato a sviluppi qualitativamente nuovi che possono apparire solo in qualche misura consoni a quelli importati per il settore energetico dalla sentenza OPAL.

La manifestazione concreta di questi sviluppi e del superamento della struttura e dei compiti ordinari dell'Unione risulta dall'insieme delle determinazioni contenute nelle conclusioni del Consiglio dell'Unione del 17-21 luglio 2020 e degli atti che ad esse hanno dato attuazione. Sia nell'adozione delle misure in questione sia nella disciplina relativa alla loro erogazione ed alla loro utilizzazione

non sono mancati fenomeni non previsti dai trattati istitutivi. Una novità rilevante è stata costituita dall'influenza che, ancora una volta sull'attuazione di detti atti, ha avuto l'iniziativa della Cancelliera tedesca *Angela Merkel* e del Presidente della Repubblica francese *Emmanuel Macron*. Con questa essi hanno sensibilmente sostenuto la risoluzione con cui il Parlamento europeo, quattro giorni prima, aveva lanciato l'idea di istituire un fondo per la ripresa, finanziato da "recovery bonds" garantiti dal bilancio dell'Unione. Ne è seguito un consolidamento dell'idea, già suscitata dalla Dichiarazione di *Meseberg*, secondo cui quei due Paesi costituiscono, all'interno del processo d'integrazione europea, un direttorio.

Non meno rilevante è stata poi l'innovazione dei poteri del Consiglio Europeo. Il loro concreto esercizio è destinato ad incidere non solo sulla previsione di un'attribuzione di risorse ad uno Stato membro della zona euro ma anche sull'utilizzazione di queste. Ciò perché esso ha subordinato l'erogazione di quelle risorse a tre condizioni: a) avvenga non in una sola volta ma in ratei scaglionati in periodi di tempo successivi, b) entro lo scadere di ciascuno di questi periodi lo Stato beneficiario abbia raggiunto un determinato obiettivo e c) la concreta concessione allo stesso di ciascuno di quei ratei avvenga subordinatamente al non accertamento di una violazione dell'impegno impostogli con riferimento all'utilizzazione del rateo precedente. Una condizione quest'ultima che, anche se può apparire non pesante rispetto alla stretta condizionalità a cui è legata la concessione delle misure di sostegno del MES, potrà essere, comunque, rilevante, ove, come non impossibile da prevedere, quello Stato non adempia tempestivamente agli obblighi impostigli con riferimento a ciascuno di detti ratei. E ciò sarà solo relativamente attutito dal fatto che, contro un eventuale accertamento in tal senso, quello Stato potrà ricorrere alla Corte di giustizia ove lo consideri ingiusto ed illegittimo.

Aldilà, poi, di questi poteri conferiti all'Unione nei confronti dei singoli Stati beneficiati dal *Recovery Fund*, un'ulteriore ed ancor più rilevante innovazione è costituita dal fatto che i prestiti e le sovvenzioni possono essere accordati sulla base di piani dello Stato beneficiario per la realizzazione di programmi europei atti a dare luogo ad una solidarietà intergenerazionale e sociale. E questi programmi sono stabiliti tramite raccomandazioni indirizzate a ciascuno Stato

membro dalla Commissione per il perseguimento di obiettivi d'interesse comune quali la coesione territoriale, la ricerca, l'innovazione, il sostegno alla ricostruzione post pandemica, la riconversione delle industrie verso un'economia verde ed il sostegno alle zone rurali. Con la conseguenza che, nonostante le misure adottate siano qualificate come misure temporanee, l'insieme di esse e gli artt. 122 e 173, par. 3, TFUE, sulla base dei quali sono state poste in essere, si ritiene che costituiscano ormai "l'architettura giuridica complessa della risposta europea alla necessità di risanare l'economia post Covid-19" ed "un dispositivo di aiuto generalizzato destinato a rilanciare l'economia e ad assicurare la ripresa aldilà della risposta immediata che danno all'urgenza sanitaria e socioeconomica".

Non vi è dubbio che uno sviluppo in tal senso dei poteri che si ritiene l'Unione abbia assunto in quella direzione implica risorse che vanno aldilà degli *Eurobonds* previsti dal Regolamento 2020/2094 e che lo stesso *Recovery Fund* precisa siano costituite da un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti d'imballaggio di plastica non riciclati, da una quota proveniente dal rilancio della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e da una quota dei proventi delle aste del sistema europeo di scambio delle quote d'emissione ETS. Oltre a queste risorse altre potranno pervenire dalla prospettiva di successo che è stata aperta dalla sentenza che la Corte ha adottato il 16 settembre 2021 nel caso *Magnetrol International*, con cui ha legittimato la Commissione ad agire, ai sensi dell'art. 107 par. 1 TFUE e del Regolamento 2015/1589, con riferimento a *Tax Rulings* ed ha consentito d'intravedere una tendenza di questa a favorire, attraverso l'adozione di sanzioni in materia, l'acquisizione da parte dell'Unione di risorse che dati gli interessi in gioco, potranno essere rilevanti.

9. *L'incidenza che le procedure in corso davanti alla Corte di giustizia sui fiscal rulings di alcuni Stati membri potranno avere sugli sforzi in atto per dotare l'Unione di una competenza fiscale*

Una rilevanza importante potranno avere le pronunce che la Corte di giustizia è stata chiamata ad adottare nei confronti delle sentenze del Tribunale con riferimento a *fiscal rulings* del Lussem-

burgo, dell'Irlanda e del Belgio. Esse potrebbero a) aggiungersi agli sforzi in atto per dotare l'Unione di una competenza fiscale di cui, come visto, sono già stati espressione i programmi SURE e *Recovery Fund* e b) indebolire la resistenza degli Stati in cui *rulings* di quel tipo sono praticati a muovere in una direzione meno fiscalmente autarchica.

Non vi è dubbio che la conferma della sentenza del Tribunale a favore della Commissione interessante il Lussemburgo ed un annullamento di quelle da esso poste in essere nei confronti dell'Irlanda e del Belgio potranno rinforzare quanto, in relazione ad un'evoluzione strutturale dell'Unione europea, le misure Covid-19 hanno profilato. Anche se è vero che i tempi per il darsi di tali eventualità sono destinati a non essere brevi, il possibile incombere di pronunce del genere è importante. Ha, sin da subito, inciso sull'atteggiamento positivo che, alla fine di un lungo negoziato, gli Stati frugali hanno preso in relazione al perfezionamento di dette misure (anche su raccomandazione del Parlamento europeo), in relazione ad una proposta che il Presidente francese *Emmanuel Macron* ha avanzato di convocare una conferenza sul futuro dell'Europa ed al sostegno ad essa contenuto nelle linee programmatiche della Presidente della Commissione europea *Ursula von der Leyen*.

10. *Gli impulsi ad una più ampia applicazione dell'idea di solidarietà in materia di tutela dei lavoratori venuti ab externo dall'OIL e dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali*

Come visto nel capitolo V³, la Corte di giustizia, nei casi *Laval* e *Viking*, si è discostata dal criterio di una tutela prioritaria dei diritti dei lavoratori considerati come diritti umani sociali enunciato nel caso *Deutsche Telekom AG* per procedere ad una loro tutela bilanciata con le libertà di circolazione. Raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali hanno avuto, *ab externo*, una rilevante incidenza *de iure condendo*, anche se alle loro determinazioni, facendo eco

³ Parr. 8 e 9.

a quanto indicato dalla Corte costituzionale italiana, ci si è limitati ad attribuire un peso orientativo *soft* sull'interpretazione del diritto interno. Esse hanno portato alle importanti innovazioni contenute nel Regolamento 472/2013 e nella Direttiva 2014/67, con le quali il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno considerato che, rispetto alla tutela dei diritti dei lavoratori considerati come diritti fondamentali della persona umana, si possa solo *moderatamente* tener conto d'interessi economici, compresi quelli di salvaguardia della stabilità dell'area euro. Non vi è dubbio che ciò abbia portato ad una più ampia applicazione dell'idea di solidarietà in materia di tutela dei lavoratori.

CONCLUSIONE

IL PROGRESSIVO ARRICCHIMENTO ALL'IDEA DI SOLIDARIETÀ APPORTATO DALL'ATTENZIONE AD ESSA PRESTATATA NEL CORSO DEL PROCESSO D'INTEGRAZIONE EUROPEA

Quando è iniziato il processo d'integrazione europea ci si limitava a profilare che la concretizzazione di un'idea di solidarietà tra gli Stati membri ed i loro popoli sarebbe intervenuta attraverso realizzazioni atte a creare una solidarietà di fatto.

Prescindendo da quanto verificatosi in relazione alla crisi siderurgica, con riferimento alla quale esigenze solidali sono state soddisfatte nel contesto della gestione di un regime particolare posto in essere per perseguire l'interesse comune degli Stati membri, il presente lavoro ha dovuto, innanzitutto, tener conto del fatto che l'istituzione nel 1992 dell'Unione Economica e Monetaria importava un obbligo di non solidarietà tra gli Stati membri e tra questi e le Istituzioni dell'Unione. Ha, poi, proseguito illustrando il modo in cui da tale dato si discostano misure eccezionali di sostegno che i trattati istitutivi prevedono possano essere prese dall'Unione a favore di Stati membri in difficoltà e poi quelle previste dal MES e dalla BCE nonché di quelle adottate in materia di politica energetica e di emergenza sanitaria. Ha integrato l'analisi di tutte queste misure e della giurisprudenza della Corte di giustizia ad esse relative con un'illustrazione della maniera in cui l'arricchimento dell'idea di solidarietà da esse concretata è stata rafforzata dal modo in cui le libertà del mercato comune ed i diritti dei lavoratori e dei singoli sono state tra loro coordinate.

La considerazione delle misure adottate dal MES e dalla Banca Centrale Europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia

ha evidenziato che quelle misure hanno teso a soddisfare un'esigenza di solidarietà tra Stati membri non fine a sé stessa ma funzionale alla preservazione della stabilità finanziaria dell'area euro nel suo complesso. Con la conseguenza che l'idea di solidarietà espressa da tali misure tende a coincidere con l'esigenza di una tutela di interessi comuni di quegli Stati e ad essere caratterizzata da un connotato egoistico. Un carattere, quest'ultimo, che in un certo senso accomuna dette misure alla tutela dei lavoratori che le Istituzioni politiche e la Corte di giustizia hanno manifestato sino a quando, per renderla più consona all'idea di solidarietà, hanno adottato il Regolamento 472/2013 e la Direttiva 2014/67/UE sollecitate, *ab externo*, da osservazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e del Comitato Europeo dei Diritti Sociali.

La situazione è rilevantemente cambiata con le misure che, con il darsi della pandemia, sono state poste in essere per far fronte all'emergenza sanitaria che ne è derivata. Con il carattere simmetrico che hanno assunto, quelle misure, particolarmente con il *Recovery Fund*,

a) hanno dato alla soddisfazione dell'esigenza di solidarietà una dimensione nuova prevedendo espressamente un'assistenza privilegiata ad uno o più Paesi membri in ragione delle maggiori sofferenze da esso o da essi patite,

b) hanno previsto un rilevante nuovo potere del Consiglio Europeo di controllare, *ex ante* ed *ex post*, l'utilizzazione delle risorse destinate ad essere erogate sulla base di quelle misure e di realizzare, a questo modo, una politica destinata a rilanciare l'economia e ad assicurare la ripresa aldilà della risposta immediata che quelle stesse misure danno all'urgenza sanitaria e socio-economica,

c) hanno, per il loro finanziamento, avviato il superamento delle resistenze tanto a lungo incontrate dall'idea di promuovere uno sviluppo in senso federale dell'integrazione europea attraverso l'attribuzione all'Unione di un potere di emettere *eurobonds*.

Last but not least, molto importante è stata la sentenza resa il 15 luglio 2021, con cui la Corte di giustizia, in materia di politica energetica, ha confermato l'annullamento di una decisione della Commissione perché contraria al principio di solidarietà energetica. Ciò, innanzitutto, perché con essa i giudici di Lussemburgo hanno

sottolineato che a) in virtù di quel principio “l’Unione è vincolata da un obbligo di solidarietà nei confronti degli Stati membri e, dall’altro, gli Stati membri sono vincolati da un obbligo di solidarietà tra loro e nei confronti dell’interesse comune dell’Unione e delle politiche da essa condotte” e b) le une e gli altri, a titolo preventivo, sono tenuti a prendere in considerazione, nell’attuazione di tale politica, tanto gli interessi dell’Unione quanto quelli dei diversi Stati membri *potenzialmente* riguardati, ed a procedere ad un bilanciamento tra tali interessi nel caso in cui tra essi si determini un conflitto.

È in ragione di ciò che Gianluca Contaldi (*La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, p. 447), con riferimento a settori diversi da quello energetico, ha affermato che questa sentenza potrà essere intesa come manifestazione di una tendenza ad un cambiamento suscettibile di indurre a ritenere che a) nella sostanza sia mutato il principio ispiratore del trattato, b) il principio cardine della materia economica non consista più nel mero divieto di aiuti finanziari agli Stati membri e c) sia ora ammessa, anche in campo economico, una forma di solidarietà. Ad un rafforzamento di tale tendenza potrà certamente contribuire la valorizzazione dell’idea di solidarietà scaturita, oltre che dalla percezione dell’accresciuta importanza della dimensione simmetrica che il principio ha acquisito a seguito della pandemia da Covid-19, dalla centralità data alla sua dimensione intergenerazionale dal *Next Generation EU*.

BIBLIOGRAFIA

- 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. 13.
- ADAM R., *Il controlimite dell'ultra vires e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 9.
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2020.
- ADOBATI E., *Non sono ammesse agevolazioni di viaggio a favore di conviventi dello stesso sesso*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998, p. 608 ss.
- ÅHMAN T., NILSSON C., *The Community Mechanism for Civil Protection and the European Union Solidarity Fund*, in S. OLSSON (ed.), *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, 2009, p. 100.
- AKANDJI-KOMBÉ J.-F., *Les réclamations collectives dans le cadre de la Charte sociale européenne: bilan et perspectives*, in *L'Europe des Libertés*, n. 28, janvier 2009, p. 11.
- ALBERTI J., *Le agenzie dell'Unione Europea*, Milano, 2018.
- ALEMAND F., MARTUCCI F., *La nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 409 ss.
- ALEMANNO A., *L'art. 28 del Trattato tra esigenze di funzionamento del mercato interno e tutela dei diritti fondamentali: alla ricerca di un possibile equilibrio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1886 ss.
- ALVIZOU A.A., *Individual Tort Liability for Infringements of Community Law*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2002, p. 177 ss.

- AMADEO S., *Commento all'art. 18 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 468.
- ANDRO I., *Le procedure decisionali di urgenza dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *Eurojus.it*, 2017, p. 4.
- ARAGONÉS J.J., *Regina v. Secretary of State for Transport Ex Parte Factortame Ltd: The Limits of Parliamentary Sovereignty and the Rule of Community Law*, in *Fordham International Law Journal*, 1990-91, p. 778 ss.
- ARANCI M., *Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in *Eurojus*, 2019, n. 3, p. 49 ss.
- ARBIA E., BIZ C., *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19: tra solidarietà per gestire l'emergenza sanitaria e adattamento degli strumenti esistenti, alla ricerca di un piano comune di rilancio*, in <https://www.giustiziainsieme.it/>, 17 aprile 2020.
- ARNULL A., *Metropolitan Misfortune*, in *European Law Review*, 1989, p. 166 ss.
- ASARO G., *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *FLADI* 2018-3.2.
- BALLESTRERO M.V., *Commento all'art. 28 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, Milano, 2017, p. 551.
- BANCA D'ITALIA, *Il Meccanismo europeo di stabilità (MES – European Stability Mechanism, ESM) e la sua riforma: domande frequenti e risposte*, in https://www.bancaditalia.it/media/fact/2019/mes_riforma/index.html.
- BARAGGIA A., BONELLI M., *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2, p. 137.
- BARATTA R., *Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 493 ss.
- BARATTA R., *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da Covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione Europea?*, in *sidiblog.org*, 9 aprile 2020.
- BARBERA A., *La Carta dei diritti: per un dialogo tra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2017, n. 4, p. 4.
- BARTOLO P., *Un patto sulle migrazioni che manca di coraggio*, in *Il Corriere della sera*, 27 settembre 2020, p. 28.
- BARTOLONI M.E., *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018.

- BARTOLONI M.E., *Libera circolazione dei cittadini UE e principio di 'solidarietà' europea: cronaca di una morte annunciata*, in *Labour mobility and transnational solidarity in the European Union*, a cura di S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, Napoli, 2019, p. 73 ss.
- BARTOLUCCI L., *Le prime risposte economico-finanziarie (d'Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 8 aprile 2020, p. 21 ss.
- BARTOLUCCI L., *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2021, p. 156 ss.
- BASCONE F., *Karlsruhe contro Francoforte*, in <https://www.affarinternazionali.it/>, 7 agosto 2020.
- BASSAN F., *Il primato del diritto tedesco*, in <http://www.dirittobancario.it/editoriali>, 7 maggio 2020.
- BASSO F., *Merkel media con Polonia e Ungheria: Raggiunta l'intesa sul Recovery Fund*, in *Il Corriere della sera*, 11 dicembre 2020.
- BASSO F., *Tutto esaurito per il Recovery bond. Von der Leyen: raccolti 20 miliardi*, in *Il Corriere della sera*, 16 giugno 2021, p. 33.
- BASSO F., SALVIA L., *Recovery Fund, la spinta di Conte "Non permetteremo un rinvio"*, in *Il Corriere della sera*, 3 ottobre 2020, p. 38.
- BASTIANON S., *La vicenda Apple e gli aiuti di stato irlandesi: la mela, il bastone e la carota*, in *Eurojus.it*, 22 settembre 2016.
- BASTIANON S., *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus.it*, 8 maggio 2020.
- BATTAGLIA F., *Alcune riflessioni sulla natura giuridica dell'eurogruppo alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia e delle recenti conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella nel caso Consiglio c. K. Chrysostomides e altri*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, p. 726 ss.
- BAUDENBACHER C., *Judicial Independence. Memoirs of a European Judge*, Springer, 2019.
- BERRAMDANE A., *Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne: Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 53 ss.
- BERTARINI B., *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, 2020, p. 31.
- BESSELINK L.F.M., *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007.
- BESSELINK L.F.M., *Case C-50/96, Deutsche Telekom AG v. Lilli Schröder, Joined Cases C-234/96 and C-235/96, Deutsche Telekom AG v. Agnes*

- Vick and Ute Conze, Joined Cases C-270/97 and C-271/97, Deutsche Post AG v. E*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 437 ss.
- BIAGIONI G., *La discriminazione in base all'età. In margine al caso Küçükdeveci*, in *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, a cura di G. BIAGIONI, I. CASTANGIA, Napoli, 2011, p. 257 ss.
- BIEBER R., MAIANI F., *Sans solidarité point d'Union européenne – Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2012, p. 309.
- BILTGEN F., *The Concept of Autonomy of EU Law: From Opinion 2/13 (Accession to the ECHR) to Achmea and Opinion 1/17 (CETA)*, in *Building Bridges: Central Banking Law in an Interconnected World, ECB Legal Conference 2019*, dicembre 2019, reperibile on-line, p. 86 ss.
- BINI SMAGHI L., *La sentenza della Corte costituzionale tedesca contro la BCE è infondata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, p. 285 e ss.
- BINI SMAGHI L., *The Judgment of the German Constitutional Court is incomprehensible*, *LUISS School of European Political Economy*, in *Policy Brief*, 25, 2020.
- BIONDI A., *Free Trade, a Mountain Road and the Right to Protest: European Economic Freedoms and Fundamental Individual Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2004, p. 51 ss.
- BIONDI A., DAGILYTE E., KÜÇÜK E. (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018.
- BLANQUET M., *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Paris, 1994, p. 223 ss.
- BOBEK M., *Landtová, Holubec, and the Problem of Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Ruling Procedure*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, 54 ss.
- BONARDI O., *Le clausole di non regresso e il divieto di discriminazioni per motivi di età secondo la Corte di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, p. 266 ss.
- BONOMO A., *Circolazione dei prodotti alimentari: il caso del "foie gras"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 852 ss.
- BORGER V., *Outright monetary transactions and the stability mandate of the ECB: Gauweiler*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 139.
- BORGER V., *Central bank independence, discretion, and judicial review*, in *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, edited by J. MENDES, Oxford, 2019, p. 118.

- BORRACCETTI M., *L'avvocato generale nella giurisdizione dell'Unione europea*, Napoli, 2011.
- BORRACCETTI M., "To quota" or "not to quota"? the Eu facing effective solidarity in its asylum policy, in *eurojus.it*, 31 luglio 2015.
- BOUTAYEB C., *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, pp. 10-11.
- BOUTE A., *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, (2020), p. 901.
- BRINKHORST L.J., VEROUGSTRAETE I.M., *Commission of the European Communities v. French Republic. Consolidated Cases 6 and 11/69. Decision of December 10, 1969*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 483 ss.
- BROWN C., *Case C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Austria*, in *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003, p. 1499 ss.
- BUFACCHI I., *Bce pronta a tutto per rilanciare l'economia*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 giugno 2020, p. 7.
- BUSCHLE D., TALUS K., *One for All and All for One? The General Court Ruling in the OPAL Case*, in *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, 2019, n. 5, p. 12.
- BUTLER G., *Solidarity and Its limits for Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss.
- BUTLER I., *Two proposals to promote and protect European values through the Multiannual Financial Framework: Conditionality of EU funds and a financial instrument to support NGOs*, in *Civil Liberties Union for Europe*, marzo 2018.
- CAFARO S., *L'Unione Economica e Monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Napoli, 2017, pp. 53-54.
- CAFARO S., *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, in *SIDI Blog*, 8 maggio 2020.
- CAGGIANO G., *Il processo decisionale dell'Unione europea a fronte del crescente sovranismo euroscettico. Ritorno al metodo intergovernativo per la "questione europea dell'immigrazione"?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 561.
- CAGGIANO G., *La continua ascesa del Consiglio europeo e i rischi per l'equilibrio istituzionale dell'Unione europea*, in *Liber amicorum per Massimo Panebianco*, a cura di A. DI STASI, G. FAUCEGLIA, G. MARTINO, P. PENNETTA, vol. I, Napoli, 2020, p. 73 ss.

- CAHIER P., *Recours en constatation de manquements des Etats membres*, in *Cahiers de droit européen*, 1970, pp. 576-584.
- CALAMITA M.R., *Sulla incompatibilità della “clausola ISDS” degli “intra-EU” BITs con il diritto dell’Unione europea: il caso Achmea*, in *DPCE on line*, 2018, p. 467 ss.
- CALVANO R., *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita stabilità costituzionale della Corte di giustizia dell’Unione europea alla luce del caso Pringle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 2426 ss.
- CALZOLARI L., COSTAMAGNA F., *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l’integrazione europea*, a cura di P. MANZINI, M. VELLANO, Padova, 2021, pp. 189-190.
- CAMAIONE D., *La crisi greca e il meccanismo europeo di stabilità MES*, LUISS, a.a. 2013-2014, p. 125.
- CAPRIGLIONE F., *Covid-19, Quale solidarietà, quale coesione nell’UE? Incognite e timori*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, fasc. 2, 2020, p. 167 ss.
- CAPUANO V., *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *I Post di AISDUE, II (2020) Sezione “Coronavirus e diritto dell’Unione” n. 3*, 14 aprile 2020 aisdue.eu, p. 22.
- CARAVITA DI TORITTO B., CONDINANZI M., MORRONE A., POGGI A.M., *Da Karlsruhe una decisione poco meditata che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 13 maggio 2020.
- CARINCI F., *La dimensione istituzionale dell’Unione Europea. Origine ed evoluzione storica dell’ordinamento comunitario*, in *Diritto del lavoro dell’Unione Europea*, Torino, 2018, p. 28 ss.
- CARTA M., *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, p. 137 ss.
- CARTABIA M., *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte a casi di “doppia pregiudizialità”, comunitaria e costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1997, V, c. 224.
- CARUSO C., *La Corte costituzionale riprende il “cammino comunitario”: invito alla discussione sulla sentenza n. 269 del 2017*, in www.forumcostituzionale.it, 2017, n. 11.
- CASALE D., *La libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento*, in *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, a cura di F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO, Torino, 2018, p. 156 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-Springer, 2014, p. 122.

- 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 *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 522.
- CASOLARI F., *Leale cooperazione tra Stati membri dell'Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 66 ss.
- CASOLARI F., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *rivista.eurojus.it*, fasc. 1, 2020, p. 96 ss.
- CASOLARI F., relazione sintetizzata da PA. MENGOZZI, *La tutela delle posizioni giuridiche soggettive e le regole europee*, *Lezione magistrale della Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica-SPISA dell'Università di Bologna*, p. 7.
- CASTELLARIN E., *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 29.
- CASTORINA E., *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020, p. 53.
- CATALANO N., *Sopranazionalità formale e sopranazionalità sostanziale*, in *Il Foro italiano*, 1973, IV, c. 60 ss.
- CATALANO S., *Rinvio pregiudiziale. Osservazioni a margine dell'opportuna scelta compiuta dalla Corte costituzionale con la sentenza 269/2017*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, n. 4.
- CELATI B., *Misure anticrisi e prospettive di solidarietà economica per l'integrazione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 23 luglio 2021, p. 2.
- CHENILLET P., *Assurance vieillesse, Communauté européenne et libre concurrence*, in *Revue de droit sanitaire et social*, 1993, p. 556 ss.
- CHIRITÀ A.C., *A legal-historical review of the EU competition rules*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2014, p. 288.
- CHITI E., *Le agenzie europee: unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002.
- CHITI E., *Il meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 148 ss.
- CHITI E., *An important part of EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 380 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*, 50, 2013, p. 698.

- CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, p. 15.
- CIANCIO A., *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to "break the toy" or a new starting point for the Eurozone?*, in *federalismi.it*, n. 16, 27 maggio 2020.
- CIRCOLO A., *Il principio di solidarietà tra impiego volontario ed obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in <http://www.dpceonline.it/>, n. 1, p. 208.
- 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. 88 ss.
- CISOTTA R., *Profili istituzionali della BCE e la fine (prossima?) del Quantitative Easing*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2018.
- CLARICH M., *Corte costituzionale tedesca, Corte di giustizia dell'Unione Europea e Banca Centrale Europea, ovvero oportet ut scandala eveniant*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, p. 347 ss.
- COLACINO N., *Commento all'art. 122 TFUE*, in *Codice dell'Unione Europea operativo*, diretto da C. CURTI GIALDINO, Casoria (Na), 2012, p. 1190.
- COLOMBO E., *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione*, in *Rivista.eurojus.it*, fasc. n. 2, 2020, p. 90.
- COMAN R., FROMONT L., WEYEMBERGH A. (sous la direction de), *Les solidarités européennes Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019.
- CONTALDI G., *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 590.
- CONTALDI G., *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, p. 447.
- CONTALDI G., *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021.
- CORRERA A., *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *I Post di AISDUE*, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" aisdue.eu, p. 1.
- COSTAMAGNA F., *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia Covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione che da solo non basta*, in *sidiblog.org*, 5 aprile 2020.

- 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., *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford-Portland, 2014, p. 33.
- CRAIG P., MARKAKIS M., *Gauweiler and the Legality of O.M.T.*, in *European Law Review*, 2016, p. 4 ss.
- CREMONA M., *EU Enlargement: Solidarity and Conditionality*, in *European Law Review*, 2005, pp. 19-21.
- CRESPI S., *Commento all'art. 8 dello Statuto della Corte di giustizia*, in *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, a cura di C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI, Napoli, 2017, p. 42 ss.
- CRISHAM A., *Gabrielle Dejenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, Case No. 43/75. Preliminary ruling of April 8, 1976, on request of the Cour du Travail, Brussel*, in *Common Market Law Review*, 1977, p. 108 ss.
- CROCI F., *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 225.
- CZUCZAI J., *The Principle of Solidarity in the eu Legal Order – Some Practical Examples after Lisbon*, in J. CZUCZAI, F. NAERT (eds.), *The EU as a Global Actor. Bridging Legal Theory and Practice, Liber Amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Leiden-Brill, 2017, p. 145 ss.
- D'ACUNTO S., *Commento all'art. 122 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 1313.
- D'AGNONE G., *Illegal State Aids and Multinational Companies: The European Commission Decision on the Apple – Ireland Tax Ruling*, in *European Papers*, 20 settembre 2016, p. 1261.
- DAGILYTÈ E., *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, in *Solidarity in EU Law Legal Principle in the Making*, a cura di A. BIONDI, E. DAGILYTE, E. KÜÇÜK, Elgaronline, 2018, p. 61 ss.
- DAMATO A., *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2017, pp. 39-67.
- DANI M., MENENDEZ A.J., *The European Stability Mechanism is a False Solution to a Real European Problem*, in *Verfassungsblog*, 4 aprile 2020.
- DASTOLI V., *Il rilancio della solidarietà europea*, in *Verso un pilastro sociale europeo*, a cura di G. BRONZINI, Edizioni Fondazione Basso, p. 110.

- DAWSON M., BOBIĆ A., *Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 1004 ss.
- DE BOER N., VAN'T KLOOSTER J., *The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1701.
- 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 LUCA P., *Les récents développements de la jurisprudence de la Cour sur le rapport entre le MES et l'architecture institutionnelle de l'Union*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 284 ss.
- DE SCHUTTER O., *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne*, 2014 *EUI Working Paper Law*, n. 2004, 11, 42, Bruxelles, 2014, p. 42.
- DE SENA P., D'ACUNTO S., *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, in *sidiblog.org*, 14 maggio 2020.
- DE WITTE B., *The European Treaty Amendment /or the Creation of a Financial Stability Mechanism*, *European Policy Analysis* (Swedish Institute for European Policy Studies), 2011, in <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18538>.
- DE WITTE B., *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 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, 80, p. 5 ss.
- DE WITTE F., *Justice in the EU: The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford University Press, 2015.
- DEAKIN S., KOUKIADAKI A., *The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe*, in N. COUNTOURLS, M. FREEDLAND (eds.), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, 2013, p. 163.
- DEL VESCOVO D., *La Corte di giustizia sembra considerare che una direttiva volta a combattere le discriminazioni possa essere invocata nell'ambito di una controversia tra singoli*, in *Europa e diritto privato*, 2010, p. 919 ss.
- DELLA CANANEA G., *Cosa deve fare l'Italia per sfruttare la rivoluzione del Patto di Stabilità*, in *Il Foglio*, 25 marzo 2020.

- DEN HEIJER M., *Joined Cases C-411 & 493/10, N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. and Others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1735 ss.
- DERMINE P., *The End of Impunity? The Legal Duties of ‘Borrowed’ EU Institutions under the European Stability Mechanism Framework: ECJ 20 September 2016, Case C-8/15 to C-10/15, Ledra Advertising et al. v European Commission and European Central Bank*, in *European Constitutional Law Review*, 13, 2, p. 369 ss.
- DERMINE P., MARKAKIS M., *The EU fiscal, economic and monetary policy response to the COVID-19*, in *Eulawlive*, n. 11.
- DE RUIJTER A., BEETSMA R., BURGOON B., NICOLI F., VANDENBROUCKE F., *EU Solidarity and Policy in Fighting Infectious Diseases: State of Play, Obstacles, Citizen Preferences and Ways Forward*, in *Amsterdam Centre for European Studies Research Paper*, 2020, 06.
- DE WITTE B., *The European Union’s COVID-19. Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.
- DIAS C., *Assistenza finanziaria agli Stati membri dell’Unione europea*, in https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.6.8.pdf.
- DI FEDERICO G., *L’assistenza sanitaria transfrontaliera alla prova della pandemia*, in *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l’integrazione europea*, a cura di P. MANZINI, M. VELLANO, Milano, 2021, pp. 75-76.
- DI FEDERICO G., *La sentenza Kucukdeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2010, p. 1002 ss.
- DI FILIPPO M., *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall’Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2015, p. 34.
- DI PASCALE A., *Commento all’art. 78 TFUE*, in *Trattati dell’Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 46.
- DI SIMONE M., *L’integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 1, 23 aprile 2018, p. 13.
- DI SIMONE M., *L’integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell’ordinamento dell’Unione europea*, in <https://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/>, 2018, pp. 5 e 8.
- DI STASIO C., *Il ‘sistema Dublino’ non è derogabile: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3.

- DI STASIO C., *La crisi del “sistema europeo comune di asilo” (SECA) fra insufficienze del sistema Dublino e vacuità del principio di solidarietà*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 2, 2017, p. 239 ss.
- DOLLS M., *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, in *EconPol POLICY REPORT*, 2019.
- DOMENICALI C., *La Commissione europea e la flessibilità “temporale” nell’applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi.it*, “10 anni dal Trattato di Lisbona”, fasc. speciale, 17 giugno 2020.
- DONATI F., *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2019, p. 263 ss.
- DONATI F., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sul PSPP: quale impatto sul processo di integrazione europea?*, in rivista *eurojus.it*, fasc. n. 3, 2020, p. 179.
- DONY M., *Rulings fiscaux et règles relatives aux aides d’État: quels enseignements tirer des arrêts Fiat et Starbucks?*, in *Cahiers droit européen*, 2020, p. 133 ss.
- DRAGHI M., *La méthode Monnet: sa pertinence pour l’Europe hier et aujourd’hui*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 349.
- DUBOIS L., *La “guerre de la fraise”: l’impuissance publique sous la toise du droit communautaire. A propos de l’arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 9 décembre 1997, Commission c/ République française, C-265/95*, in *Revue française de droit administratif*, 1998, p. 120 ss.
- DUBOUT E., *Commentaire de l’arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, W. Mangold c/ R. Helm du 22 novembre 2005: principe de non-discrimination en raison de l’âge*, in *Revue des Affaires européennes*, 2006, p. 723 ss.
- DUCOULOMBIER P., *La liberté des Etats parties à la Charte sociale européenne dans le choix de leur engagement: une liberté surveillée*, in *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 2013, p. 831.
- DYSON K., *States, Debt, and Power: ‘Saints’ and ‘Sinners’ in European History and Integration*, Oxford, 2014.
- European Politics and Society*, vol. 13, Issue 3 (2012), numero speciale: *The European Citizens’ Initiative: a First for Participatory Democracy?*
- FABBRINI F., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016.

- FABBRINI F., *Economic policy in the EU after the crisis: using the treaties to overcome the asymmetry of EMU?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2016, p. 529.
- FABBRINI F., *Suing the BVerfG*, in *Verfassungsblog*, 13 maggio 2020.
- FABBRINI S., *La riforma della governance economica dell'Unione e il rilancio dell'Europa sociale*, in *Verso un pilastro sociale europeo*, a cura di G. BRONZINI, Edizioni Fondazione Basso, 2018, p. 104 ss.
- FARAGUNA P., *GERMANIA: Il Mangold-Urteil del BverfG. Controllo ultravires sì, ma da maneggiare europarechtsfreundlich*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>
- FASONE C., *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti Comparati*, 28 luglio 2020.
- FERRAINO G., *Crescita europea, allarme della BCE. 500 miliardi in più sui titoli di Stato*, in *Il Corriere della sera*, 11 dicembre 2020, p. 41.
- FERRARI ZUMBINI A., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020 sulla BCE: una decisione contraddittoria*, in *DPCE Online*, 13 maggio 2020.
- FERRARO F., *Il Tribunale dell'Unione si pronuncia nuovamente sull'iniziativa dei cittadini europei: solo luci o qualche ombra?*, in http://www.dirittounioneuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=120, 30 giugno 2017.
- FERRERA M., *Solidarity beyond the nation-state? Reflections on the European experience*, in *URGE Working Paper*, 2, 2008.
- FERRI F., *Il Regolamento "Dublino III" tra crisi migratoria e deficit di solidarietà: Note (dolenti) sulle sentenze Jafari e A.S.*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 519 ss.
- FERRI F., *L'assassino è il maggiordomo? Primi rilievi sulle conclusioni dell'avvocato generale nel giudizio contro Polonia, Ungheria e Repubblica ceca in materia di ricollocazione*, in *SIDIBLOG*, 20 novembre 2019.
- FESTA A., *Lo stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione Europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, 2021.
- FINLEY R., *Ireland/European Union – EU Court Rules Against Commission*, in *Apple State Aid Case, International Bureau of Fiscal Documentation*, 15 luglio 2020.
- FISICARO M., *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, 2019, p. 718.
- FLYNN L., *Case C-13/94, P. v. S. and Cornwall County Council, Judgment of the Full Court of 30 April 1996, [1996] ECR I-2143*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 367 ss.

- FORTE C., *I provvedimenti della UE per far fronte all'emergenza da coronavirus e la necessaria riscoperta della solidarietà*, in *Bollettino sui servizi legali nella Ue – a cura della Rappresentanza del CNF a Bruxelles – Numero Speciale: Emergenza COVID-19*.
- FOUCART R., *La Cour de justice et la mise en balance des intérêts dans le contexte de la crise financière*, in *European Papers*, 2017, p. 747.
- FRANCO A., *Tasse big tech, ecco la spinta alla Commissione Ue dopo la sentenza Apple*, in *Agendadigitale.eu*, 28 luglio 2020.
- FROMAGE D., DE WITTE B., *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection*, in *Maastrecht Faculty of Law Working Papers*, 2019, 03.
- GADAMER H.-G., *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*, Tübingen, Mohr, 1960.
- GALETTA D.U., ZILLER J., *Karlsruhe Über Alles?, Riflessioni a margine di una pronuncia “assolutamente non comprensibile” e “arbitraria” (Commento a BVERFG 05.05.2020, 2BVR 859/15 WEISS)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, p. 301 e ss.
- GALETTA D.U., *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *Federalismi.it.*, 7 maggio 2020, p. 166 ss.
- GALGANO F., *La giurisprudenza tra ars interveniendi e ars combinatoria*, in *Contratto e Impresa*, 2012, p. 77 ss.
- GALLUZZO M., *Migranti, i dubbi di Lamorgese “Proposta UE da migliorare”*, in *Il Corriere della sera*, 25 settembre 2020, p. 10.
- GAMBARO E., MAZZOCCHI F., *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 545 ss.
- GAMBARO E., MISSANELLI P., *Alcune riflessioni sulla recente sentenza della Corte Costituzionale tedesca*, in <https://www.diritto24.ilsole24ore.com/>, 20 maggio 2020.
- GATTA F.L., *La politica migratoria dell'Unione Europea nel periodo 2014-2019: analisi e bilancio della gestione della “crisi dei rifugiati”*, in *Ius in itinere*, n. 1, 2019, p. 29 ss.
- GATTI M., *La risposta europea all'emergenza da Covid-19*, in *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, a cura di P. MANZINI, M. VELLANO, Milano, 2021, p. 33.
- GESTRI M., *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. DE GUTTRY *et al.* (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, p. 105 ss.

- GESTRI M., *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità naturali*, in *Studi in onore di L. Costato*, Jovine editore, 2014, p. 538.
- GIANNITI L., *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, in *IAI – Istituto Affari Internazionali*, 11/02, 18 febbraio 2011, 5.
- GIUBBONI S., *Divieto di discriminazione in ragione dell'età ed efficacia diretta orizzontale dei principi generali dell'ordinamento europeo*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2010, p. 442 ss.
- GIUBBONI S., *In a spirit of solidarity between Member States*, *Notarella a prima lettura sulla proposta della Commissione di "una cassa integrazione europea"*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 122, 2020.
- GOETSCHY J., *Crises économiques et Europe sociale: quels rôles pour l'UE?*, in J.-C. DEFRAIGNE, J.-L. DE MEULEMEESTER, D. DUEZ, Y. VANDERBORGH (dir.), *Les modèles sociaux en Europe. Quel avenir face à la crise?*, Bruxelles, 2013, p. 72.
- GOLDMANN M., *Adjudicating economics? Central bank independence and the appropriate standard of judicial review*, in *German Law Journal*, 2014, p. 265.
- GREEN J.A., *The Persistent Objector Rule in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- GROSSI P., *Pluralità delle fonti del diritto e attuazione della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2019, p. 773 e ss.
- GRUND S., *Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, in <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/legal-compliant-and-suitable-the-ecbs-pandemic-emergency-purchase-programme-pepp/>, 25 marzo 2020.
- GUAZZAROTTI A., *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, p. 136.
- GUAZZAROTTI A., *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale?*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>, 2017.
- GUIGLIA G., *Il diritto alla sicurezza sociale in tempo di crisi: la Grecia di fronte al Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 1400 ss.
- HESSE M. e altri, *Am Abgrund*, in *Der Spiegel*, 28 novembre 2011, in www.spiegel.de/spiegel/print/d-82244908.html
- HINAREJOS A., *The Euro Area Crisis*, in *Constitutional Perspective*, Oxford, 2014, cap. III, par. 3 (1).
- HINAREJOS A., *Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Chang-*

- ing Nature of Economic and Monetary Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 563 ss.
- HINAREJOS A., *Bailouts, Borrowed Institutions, and Judicial Review: Ledra Advertising*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 25 settembre 2016.
- HINDELANG S., *Conceptualisation and application of the principle of autonomy of EU law: the CJEU's judgment in Achmea put in perspective*, in *European Law Review*, n. 3, 2019, p. 383 ss.
- IANNONE C., *L'avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 123 ss.
- IANNUCELLI P., *La Corte di giustizia e l'autonomia del sistema giurisdizionale dell'Unione europea: quousque tandem?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2018, p. 302.
- IANNUZZI L., *La sentenza sul caso Küçükdeveci: la Corte di giustizia applica la Carta dei diritti fondamentali nel suo valore vincolante*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 163 ss.
- LILOPOULOU-PENOT A., *L'instrument pour la relance Next Generation EU: "Where there is a political will, there is a legal way"?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 531.
- IMBERTI L., *Il criterio dell'età tra divieto di discriminazione e politiche del lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2008, p. 301 ss.
- IMBRECHTS L., *L'égalité de rémunération entre hommes et femmes*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1986, p. 231 ss.
- INGRAVALLO I., *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni da Lisbona: luci e ombre*, in *La Comunità internazionale*, n. 2, 2017, pp. 241-253.
- ITZCOVICH G., *On the Legal Enforcement of Values. The Importance of the Institutional Context*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, 2017, p. 29.
- JACQUÉ J.P., *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 175 ss.
- JALABERT N., *Droit européen des affaires. Etude: La responsabilité des Etats-membres pour inaction à l'égard d'entraves commises par des particuliers*, in *Revue de droit des affaires internationales*, 1998, p. 522.
- JONES A., *Co-contractors, Damages and Article 81: The ECJ finally speaks*, in *European Competition Law Review*, 2002, p. 246 ss.
- KARAGEORGIU E., *The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value*, in *Swedish Institute for European Policy Studies – European Policies Analysis*, 2016, 14.
- KARYOTIS G., GERODIMOS R. (a cura di), *The Politics of Extreme Austerity. Greece in the Eurozone Crisis*, London, Palgrave Macmillan, 2015.

- KELEMEN R.D., SCHEPPELE K.L., *How to Stop Funding Autocracy in the EU*, in *verfassungsblog.de*, 2018.
- KEPPENNE J.P., *Institutional Report*, in *The Economic and Monetary Union, XXVI FIDE Congress*, Copenhagen, 2014, p. 192 ss.
- KIRST N., *Rule of Law Conditionality: The Long-Waited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, in *European Papers-Insights*, 2021, p. 101 ss.
- KESSLER F., *Droit du travail. Libertés économiques et droits fondamentaux*, in *Revue de jurisprudence sociale*, 2003, p. 751 ss.
- KLABBERS H., *Treaty Conflict and the European Union Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, 2009.
- 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, par. 44-47.
- KOMAREK J., *Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, 323 ss.
- KOOPMANS T., *Retrospectivity Reconsidered*, in *The Cambridge Law Journal*, 1980, p. 287 ss.
- KORNEZOV A., *Social rights, the Charter, and the ECHR: Caveats, Austerity, and Other Disasters*, in *A European Social Union after the Crisis*, a cura di F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD, G. DE BAERE, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2017, p. 415.
- KOUKOULISSPLIOTOPOULOS S., *Austerity v. Human Rights: Measures Condemned by the European Committee of Social Rights in the Light of EU Law*, in J. LUTHER, L. MOLA (eds.), *Europe's Social Rights under the Turin Process*, Napoli, 2016, p. 29.
- KRÁL R., *Questioning the Recent Challenge of the Czech Constitutional Court to the ECJ*, in *European Public Law*, 2013, p. 271 ss.
- LABAYLE H., *Solidarity is not a value. Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice*, in *EU migration law blog*, 11 settembre 2017.
- LAMANDINI M., RAMOS MUNOZ D., *Monetary policy judicial review by “hysteron proteron”? In praise of a judicial methodology grounded on facts and on a sober and neutral appraisal of (ex ante) macro-economic assessments*, in *EU Law Live*, 20 may 2020.
- LAMBOGLIA A., *Plenaria approva decisione su risorse proprie. Avanti verso Recovery fund*, in <https://www.fasi.biz/it/notizie>, 16 settembre 2020.

- LANG A., *Commento all'art. 80 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 489.
- LANG A., *Ultra vires review of the ECB's policy of quantitative easing: An analysis of the German Constitutional Court's preliminary reference order in the PSPP case*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 937.
- LARDY H., *Discrimination against Transsexuals in Employment*, in *European Law Review*, 1996, p. 412 ss.
- LAZZERINI N., *Effetti diretti orizzontali dei principi generali... ma non delle direttive che li esprimono? La sentenza della Corte di giustizia nel caso Küçükdeveci*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 443 ss.
- LENAERTS K., "Civis Europaeus Sum": *From the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union*, in P. CARDONNEL, A. ROSAS, N. WAHL (eds.), *Constitutionalising the EU Judicial System Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Hart Publishing, 2012.
- LENAERTS K., *EMU and the EU's constitutional framework*, in *European Law Review*, 2014, p. 756 ss.
- LEANERTS K., ADAM S., *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Unione européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2021, p. 415.
- 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.
- LEVADE A., *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 51 e.
- LEHERNOULD J.-P., *La Cour de Justice de l'UE est-elle antisociale?*, in *Revue de Jurisprudence Sociale*, 2010, p. 507.
- LIONELLO L., ROSSOLILLO G., *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante*, pubblicato in <http://www.mfe.it/>, 1° marzo 2020.
- LO SCHIAVO G., *The Judicial 'Bail Out' of the European Stability Mechanism: Comment on the Pringle Case*, in *CoE Research Papers in Law*, n. 9, 2013.
- LOFFREDO E., *L'approccio delle Istituzioni europee ai mercati del carbone e dell'acciaio dalla CECA all'UE: retrospettiva, realtà e prospettive*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2019, p. 440.
- LORENZON S., *La Corte di giustizia e il riconoscimento degli effetti diretti orizzontali delle direttive comunitarie: il caso Küçükdeveci*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, p. 430 ss.

- LOSADA F., *A Europe of Creditors and Debtors: Three Orders of Debt Relations in European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 2020, p. 787.
- LOUIS J.-V., *Guest editorial: the no-bailout clause and rescue packages*, in *Common Market Law Review*, 47, 2010, p. 983.
- LOUIS J.-V., *The unexpected revision of the Lisbon Treaty and the establishment of a European stability mechanism*, in D. ASHIAGBOR, N. COUNTOURIS, I. LRANOS (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, 2012, p. 285 ss.
- LOUIS J.-V. *Respect de l'état de droit et protection des finances de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 2021, p. 8 ss.
- LUCHENA G., *La BCE varia il programma di Quantitative Easing: la forza del "dittatore benevolo" e il sonno del drago*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 2015, p. 222 ss.
- LUPO N., *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, n. speciale, 3, 2019 del 15 aprile 2019, p. 117.
- LUZZATTO R., *Note minime in tema di spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, pp. 542-543.
- MAGGI E., *Il difficile equilibrio tra la tutela ambientale e la libera circolazione delle merci nelle regioni alpine*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 360 ss.
- MAGLIARI A., *Il principio di proporzionalità nella EZB URTEIL del Tribunale costituzionale tedesco. Una tecnologia giuridica funzionale a un obiettivo politico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, p. 399 ss.
- MAJONE G., *Monetary Union and the politicization of Europe. Keynote speech at the Euroacademia International Conference: "The European Union and the Politicization of Europe"*, Vienna, 8-10 December 2011, in <http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/papers/december/>
- MANGIA A., *Emergenza Europa. L'inganno dietro l'illusione del Mes "sbaidito"*, www.ilsussidiario.net, 1° aprile 2020.
- MANGIA A., *Accordo sul MES. Per soli 37 mld l'Italia finisce in mano a una banca del Lussemburgo* (intervista di F. Ferrau), in www.ilsussidiario.net, 9 maggio 2020.
- MANGIAMELI S., *La forma di governo europea*, in S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, 213 ss.

- MANZELLA A., *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2020, p. 1.
- MANZINI P., *The Priority of Pre-existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 781.
- MANZINI P., *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO, *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 146.
- MANZINI P., *Dalla Corte tedesca un bicchiere di veleno per la UE*, nel blog *LaVoce.info*, 8 maggio 2020.
- MANZINI P., *La troika che non verrà*, in *LaVoce.info*, 15 maggio 2020.
- MANZINI P. *Appalti europei e accesso alla giustizia europea*, in Convegno in onore del professor G. Sacchi Morsiani, Bologna, 14 maggio 2021, richiamato nella relazione conclusiva da PA. MENGGOZZI, *La tutela delle posizioni giuridiche soggettive e le regole europee*, in <http://www.spisa.unibo.it/lezioni-magistrali/lezione-magistrale-del-prof.-paolo-menggozzi-bologna-14.05.2021>.
- MARGUENAUD J.-P., *Le Comité européen des droits sociaux face aux principes de non-régression en temps de crise économique*, in *Droit social*, 2013, p. 339.
- MARKAKIS M., KARATZIA A., *Op-Ed: "The Eurogroup and Effective Judicial Protection in the EU: Chrysostomides"*, in <https://eulawlive.com/>, 15 giugno 2020.
- MARLETTA M., *Il Trattato di Lisbona e l'energia*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 400.
- MARLETTA M., *Commento all'art. 194 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, Milano, 2014, p. 1651 ss.
- MARLETTA M., *Un nuovo tassello nel percorso di europeizzazione della disciplina sulle energie rinnovabili*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 554 ss.
- MARSOCCI P., *Solidarietà e coesione nell'attuale Unione europea*, in *Atti degli incontri del Progetto EUPolis* (vol. II), a cura di P. MARSOCCI, Napoli, 2016, p. 10.
- MARTIAL E., *Recovery Plan, come si muovono gli Stati Ue*, in <https://www.startmag.it/>, 28 maggio 2021.
- MARTUCCI F., *Le Covid-19 et l'Union européenne*, in *Revue française de droit administratif*, Dalloz, 2020, p. 650.

- MARZAL T., *Is the BVerfG PSPP decision “simply not comprehensible”?* A critique of the judgment’s reasoning on proportionality, in *Verfassungsblog*, 9 maggio 2020.
- MASSA C., *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri, in L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, www.eurojus.it, numero speciale, p. 151 e ss.
- MASTROIANNI R., *Diritti dell'uomo e libertà economiche fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: nuovi equilibri?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 332 ss.
- MASTROIANNI R., *Commento all'art. 252 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, Milano, 2014, p. 252 ss.
- MASTROIANNI R., MAFFEO A. (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015.
- MATHIJSEN P., *Nullité et annulabilité des actes des institutions européennes*, in *Miscellanea W.J. Ganshof Van der Meersch*, Bruxelles, 1972, vol. II, p. 271 ss.
- MATTHIAS D.F., *BCE-Bundesbank. Un nuovo gruppo di querelanti in Germania chiede di vedere i documenti della Bce*, in <https://www.lantidiplomatico.it/>, 2 agosto 2020.
- MAZÁK J., MOSER M.K., *Adjudication by Reference to General Principles of EU Law: A Second Look at the Mangold Case Law*, in M. ADAMS, H. DE WAELE, J. MEEUSEN, G. STRAETMANS (eds.), *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, Londra, 2013, p. 61 ss.
- MAZUYER E., *Les questions de l'emploi et du travail dans une Union européenne en crise*, in M.-C. ESCANDE VARNIOL, S. LAULOM, E. MAZUYER, P. VIELLE (dir.), *Quel droit social dans une Europe en crise?*, Bruxelles, 2012, pp. 57-58.
- 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?*, Springer, 2014, p. 62.
- MCDONNELL A., *Equality for Citizens in the EU: Where Did All the Flowers Go?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Springer, 2017, p. 199 ss.
- MENGOZZI PA., *La contribution du droit à la détermination de l'identité de l'Union européenne*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 591.
- MENGOZZI PA., *Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 32.

- MENGOZZI PA., *L'attention portée par la Cour de Justice à l'activité du Comité européen des droits sociaux concernant la protection des droits des particuliers en Europe*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 417 ss.
- MENGOZZI PA., *L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, p. 1.
- MENGOZZI PA., *Corte di giustizia, Corte costituzionale, principio di cooperazione e la saga Taricco*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 16 ss.
- MENGOZZI PA., MORVIDUCCI C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, p. 299.
- MENGOZZI PI., *Il principio personalista nel diritto dell'Unione Europea*, 2010, Padova, p. 21 ss.
- MENGOZZI PI., *Il Trattato sul meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia sul caso "Pringle"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 129 ss.
- MENGOZZI PI., *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 40 ss.
- MENGOZZI PI., *Il parere 1/17 della Corte di giustizia UE sul Trattato CETA e il principio di autonomia del diritto UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 323 ss.
- MENGOZZI PI., *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà*, in *Rivista di Diritto dell'Unione Europea*, 2021, pp. 309-310.
- MERTENS DE WILMARS J., *L'arrêt Cowan*, in *Cahiers droit européen*, 1990, p. 398.
- MESSINA M., *La nuova "governance" economica e finanziaria dell'Unione: aspetti giuridici e possibili scenari per la sua integrazione nell'ordinamento giuridico UE*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 36 ss.
- MESSINA M., *L'Eurogruppo: un forum di discussione informale con i "poteri" di un'istituzione (organo o organismo dell'Unione europea?)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2019, p. 415 ss.
- MESSINA M., *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle Istituzioni dell'Unione?*, in *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio di Tampere*, a cura di A. DI STASI, L.S. ROSSI, Napoli, 2020, p. 475 ss.

- MESSORI M., *L'innovativa proposta franco-tedesca e il cattivo uso del pallottoliere*, in *Luiss Open*, 21 maggio 2020.
- 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.
- MICCÙ R., *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, numero speciale, 5, 2019.
- 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 (Firenze), Passigli, 2013, Libri di ASTRID, 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 Jean-Claude Piris*, a cura di J.-P. JACQUÉ, Bruxelles, Bruylant, 2012, 421 ss.
- MIGLIO A., *Borrowed Institutions and Fundamental rights in Times of Austerity*, in <http://www.euvisions.eu>, 24 ottobre 2016.
- MOAVERO MILANESI E., *Recovery Fund, la ripresa frenata dalle incertezze*, in *Il Corriere della sera*, 20 settembre 2020, p. 26.
- MOLINIER J. (sous la direction de), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France-PUF, 2005, p. 250.
- MOLITERNI F., *Crisi pandemica economico-sanitaria, il fenomeno del "mondo piccolo" e il paradigma "common safety, common benefit" come modello giuridico e strumento euristico: considerazioni introduttive*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 514.
- MONTI G., *Anticompetitive agreements: the innocent party's right to damages*, in *European Law Review*, 2002, p. 282 ss.
- MOOIJ A., *The Weiss judgment: The Court's further clarification of the ECB's legal framework: Case C-493/17 Weiss and others*, EU:C:2018:1000, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2019, p. 449 ss.
- MORGESE G., *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss.
- MORGESE G., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 373.
- MORGESE G., *La ricollocazione dei richiedenti protezione: il problema delle quote nazionali*, in M. SAVINO (a cura di), *Per una credibile politica europea dell'immigrazione e dell'asilo*, Roma, 2018, p. 38 ss.

- MORGESE G., *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in www.eurojus.it, numero speciale, 2020, pp. 86-87.
- MORGESE G., *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *I Post* di AISDUE, III (2021), aisdue.eu Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 6, 20 dicembre 2021, p. 86.
- MORI P., *La decisione di ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, in *Osservatorio*, 2015, p. 7.
- MORI P., *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato del diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 192 ss.
- MORI P., *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, in *BlogDUE*, 17 febbraio 2022.
- MORIJN J., *The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and policy context*, in *EU Law Live*, 23 luglio 2020,
- MORTELMANS K., *The Court Under the Influence of its Advocates General: An Analysis of the Case Law on the Functioning of the Internal Market*, in *Yearbook of European Law*, 2005, p. 127 ss.
- MOSCHETTA T.M., *Commento all'art. 194 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di F. POCAR, M.C. BARUFFI, Padova, seconda edizione, 2014, p. 1117.
- MOSCHETTA T.M., *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *Annali di AISDUE*, vol. I, Bari, 2020.
- MOURA RAMOS R.M., *Boletim do Ministério da Justiça Documentação e direito comparado*, 1986, p. 113 ss.
- MUIR E., *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt Werner Mangold c. Rüdiger Helm, "Mangold"*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2006, p. 466 ss.
- MUIR WATT H., *Gender Equality and Social Policy after Defrenne*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 286 ss.
- MUNARI F., CALZOLARI L., *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo tra-*

- vaglio di un'Unione incompiuta, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in www.eurojus.it, numero speciale, p. 22.
- MUNARI F., CELLERINO C., *EU law is alive and healthy: the Achmea case and a happy good-bye to intra-EU bilateral investment treaties*, in *I quaderni SIDIBlog*, voll. IV e V, 2017-2018, Napoli, 2018, p. 408 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. 724 ss.
- MUNARI F., *La Corte di giustizia e i nuovi soggetti istituiti nel quadro dell'Unione economica e monetaria*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 667.
- MÜNCHMEYER M., *Supercharging Energy Solidarity? The Advocate General's Opinion in Case C-848/19 P Germany v Poland*, in <https://europeanlawblog.eu>, 9 avril 2021.
- MURPHY C., *La jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Chronique des arrêts. Arrêt "Kücükdeveci"*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2010, p. 379 ss.
- NANNIPIERI L., *La Corte di giustizia e gli abusi nella reiterazione dei contratti a termine: il problema della legittimità comunitaria degli artt. 5, d.lgs. n. 368/2001 e 36, d.lgs. n. 165/2001*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, p. 742 ss.
- NAPOLITANO G., *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 461 ss.
- NAPOLITANO G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 383.
- NASCIMBENE B., *Il futuro della politica europea di asilo*, in *ISPI – Working Paper*, n. 25, giugno 2008, p. 11 ss.
- NASCIMBENE B., *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus* 2021, p. 101 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, p. 17 ss.
- NEERGAARD U., DE VRIES S., *"Whatever is necessary... will be done" – Solidarity in Europe and the Covid-19 Crisis*, in *EU Law Live*, 2020, p. 17 ss.

- NICOLI F., KUHN T., BURGOON B., *Collective Identities, European Solidarity: Identification Patterns and Preferences for European Social Insurance*, in *Journal of Common Market Studies*, 2020, p. 76 ss.
- NIKOLAKOPOULOU-STEFANOI I., *European solidarity in the areas of immigration and asylum policy: From declaration to implementation*, in *Hellenic review of European law*, 2010, p. 231 ss.
- O'LEARY S., *Defrenne II Revisited*, in *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, cit., p. 274 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: In Search of Solidarity*, Oxford, 2005, p. 398.
- ORBADOVIC D., *Cases C-643/15 and C-647/15: enforcing solidarity in EU Migration policy*, in *EU migration law*, 2 ottobre 2017.
- ODUDU O., *Compensatory damages for breach of Article 81*, in *European Law Review*, 2002, p. 327 ss.
- OLDANI T., *Risposta a sorpresa del Parlamento tedesco alla Corte di Karlsruhe: ok al Qe, la Bce ha operato con equilibrio*, in *ItaliaOggi*, mercoledì 8 luglio 2020.
- ONIDA M., *Commento all'art. 194 TFUE*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, diretto da C. CURTI GIALDINO, cit., p. 1475.
- ORLANDI M., *Libera circolazione delle merci e deroghe giustificate da esigenze di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 903 ss.
- PACE L.F., *Il regime giuridico dell'Euro. La nascita dell'Unione economia e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018, p. 69 ss.
- PACE L.F., *Il BVerG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il revedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2020, p. 299.
- PACE L.F., *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione"*, n. 4, 4 maggio 2020, in *aisdue.eu*.
- PACINI M., *Il principio generale europeo di non discriminazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 779 ss.
- PALLARO P., *Il divieto di discriminazioni fondate sul sesso, fra transessualismo e libertà di orientamento sessuale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998, p. 609 ss.

- PANZERA C., *La “voce” del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, a cura di B. CARUSO, G. FONTANA, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 253 ss.
- PAPA M.I., *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell’Unione europea*, in *Costituzionalismi.it*, 2016, n. 3, p. 290.
- PARDOLESI R., *Intesa illecita e risarcimento a favore di una parte: “chi è causa del suo mal... sì lagni e chieda i danni”*, in *Il Foro italiano*, 2002, IV, c. 76 ss.
- PATERNOSTER D., *Politica fiscale generale*, in *Parlamento europeo. Note tematiche sull’Unione europea*, 05-2019, in <https://www.europarl.europa.eu/>.
- PEERS S., *A Pyrrhic victory? The ECJ upholds the EU law on relocation of asylum-seekers*, in *EU Law Analysis*, 8 settembre 2017.
- PENASA S., *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria contro Consiglio*, in *Note e commenti DPCE ON LINE*, 2017/3.
- PEPE F., *Sulla tenuta giuridica e sulla praticabilità geo-politica della “dottrina Vestager” in materia di tax rulings e aiuti di stato alle imprese multinazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2017, n. 3-4.
- PERARO C., *Diritti fondamentali sociali e tutela collettiva nell’Unione europea*, Napoli, 2020, p. 42.
- PERRONE F., *La forza vincolante delle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali: riflessioni critiche alla luce della decisione CGIL c. Italia dell’11 febbraio 2020 sul Jobs Act sulle tutele crescenti*, in *Lavoro Diritti Europa*, in *Rivista Nuova di Diritto del Lavoro*, 2020, p. 4 ss.
- PESCE C., *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, in *DPCE online*, 29 marzo 2020.
- PICCONI V., *Mangold: Principi fondamentali dell’ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali*, in *Il Foro italiano*, 2005, IV, c. 463 ss.
- PIETRINI M.C., *L’iniziativa dei cittadini europei al vaglio del tribunale dell’Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 13, 2016.
- PIRANI S., SHARPLES J., *The Russia-Ukraine gas transit deal: opening a new chapter*, *Energy Insight: 64*, Oxford Institute for Energy Studies, febbraio 2020, in <https://www.Osfordenergy.org.wpcms/wp-content/uploads/2020/02/The-Russia-Ukraine-gas-transit-deal-Insight-64.pdf>.

- PIROZZI N., *The European Council and Europe's Magic Lantern*, in <https://www.iai.it/>, 25 luglio 2020.
- PISANESCHI A., *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, 1° luglio 2015.
- PISTOIA E., *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *I Post di AISDUE*, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione", n. 6, 28 aprile 2020, in [aisdue.eu](https://www.aisdue.eu), p. 59.
- PISTOIA E., *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. I, Bari, 2020.
- PISTOIA E., *La scelta di Meseberg. La rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 621 ss.
- PITRONE A., *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal Pilastro europeo dei diritti sociali?*, in *Iusinitinere*, 28 aprile 2020.
- PITRONE A., *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione", n. 8, 23 maggio 2020, p. 1 ss.
- PÍTRŮVA L., *The Judgment of the Czech Constitutional Court in the "Slovak Pensions" Case and its Possible Consequences (In Light of the Fortiter in Re Suaviter in Modo Principle)*, in *The Lawyer Quarterly*, 2013, p. 86 ss.
- PLIAKOS A., *Le premier renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle allemande à la CJUE: un pas en avant, deux pas en arrière?*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2014, p. 41 ss.
- POIARES MADURO M., *La crise de l'euro et l'avenir institutionnel de l'Union européenne – capacité budgétaire et réforme politique dans l'Union monétaire européenne*, in *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015), Liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, 2015, p. 418 ss.
- POIARES MADURO M., *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in <https://verfassungsblog.de/>, 6 maggio 2020.
- POLI S., CISOTTA R., *The German Federal Constitutional Court's Exercise of Ultra Vires Review and the Possibility to Open an Infringement Action for the Commission*, in *German Law Journal*, 2020, p. 1078.
- POLI S., *Commento all'art. 214 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 1741 ss.

- PORCHIA O., *Commento all'art. 177 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 1594.
- POULOU A., *The Liability of the EU in the ESM framework*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 127.
- QUADRIO CURZIO A., *Eurogruppo, il nuovo regista del risveglio europeo*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 agosto 2015.
- RASTRELLI G., *Principio di non discriminazione e principio di uguaglianza nel Trattato CEE*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, p. 90 ss.
- RAVAZZOLO C.A., *La rincorsa dell'UE al diritto ambientale: gli aiuti di Stato dell'energia*, in *Contratto e impresa Europa*, 2021, p. 269.
- REGLING K., *La solidarité européenne doit prendre forme en recourant rapidement aux institutions et aux instruments existants*, in *Le Monde*, 2 aprile 2020.
- REUTER P., *La crise de la sidérurgie communautaire et la Cour de justice des Communautés européennes (à propos d'un arrêt récent)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1980, p. 415 ss.
- RICCOBONO A., *Successione di contratti a termine per esigenze sostitutive permanenti: prevenzione degli abusi e "discrezionalità vincolata" degli Stati membri dopo la sentenza Küçük*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2012, p. 758 ss.
- RIDLEY A., *The principle of solidarity": OPAL, Nord Stream, and the "shadow over Gazdrom, Atlantic Council*, 17 ottobre 2019, in <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/the-principle-of-solidarity-opal-nord-stream-and-the-shadow-over-gazprom/>.
- RIZZA L., *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2018, pp. 4-6.
- RIZZO A., *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione*, in *La Comunità internazionale*, 2017, p. 417.
- RIZZO A., *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria ed "European Social Union". A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, p. 108.
- RONCHETTI L., *Del caso Küçükdeveci ovvero dell'efficacia travolgente del diritto comunitario. Solo di quello antidiscriminatorio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2737 ss.
- ROSANA G., *Consiglio europeo: c'è l'intesa su bilancio e Recovery Fund*, in <https://www.affarinternazionali.it/>, 11 dicembre 2020.

- ROSANÒ A., *Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law*, in *European Papers*, 2020, p. 621.
- ROSS M., *Promoting solidarity: from public services to a European model of competition*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1069.
- ROSS M., *Solidarity: A new constitutional paradigm for the Eu?*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, 2010, p. 23 ss.
- ROSSI G., *“Take Courage”! La Corte di giustizia apre nuove frontiere per la risarcibilità del danno da illeciti antitrust*, in *Il Foro italiano*, 2002, IV, c. 90 ss.
- ROSSI L.S., *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri 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 della Società Italiana di Diritto Internazionale (Courmayeur, 26-28 giugno 2014), Napoli, 2015, p. 367.
- ROSSI L.S., *MAS M.B e la torre di Babele: alla fine le Corti si comprendono... pur parlando lingue diverse*, in *La Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione europea. Efficacia ed Effettività*, a cura di V. PICCONE, P. POLLICINO, Editoriale Scientifica, 2018, p. 301 ss.,
- ROSSI L.S., *Il valore giuridico dei valori. L’Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell’UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020, p. IV ss.
- ROSSI L.S., *La valeur juridique des valeurs. L’article 2 TUE: relations avec d’autres dispositions de droit primaire de l’UE et remèdes juridictionnels*, in *Revue Trimestrielle De Droit Européen*, 2020, p. 650 ss.
- ROSSOLILLO G., *Mercato, fiscalità, sovranità: il trattamento fiscale di Apple in Irlanda*, in *Quaderni SIDI Blog*, vol. 3, 2016, p. 257.
- ROSSOLILLO G., *Il monito della Corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*, in *Sidiblog*, 19 maggio 2020.
- ROUX A., *Les apports de la Charte sociale européenne*, in J-Y. CHÉROT, T. VAN REENEN, *Les droits sociaux fondamentaux à l’âge de la mondialisation*, Marseille, 2005, p. 29.
- RUFFERT M., *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1777 ss.
- RUSSO E., *Ars interveniendi e ars combinatoria*, in *Contratto e Impresa*, 2012, p. 627 ss.
- RUSSO M., *Principi, obiettivi e missioni dei Trattati; Diritti dell’uomo; Visti, asilo*, in *Rassegna dell’avvocatura dello Stato*, 2011, IV, Sez. II, p. ss.

- RUSSO T., *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *federalismi.it*, 25 aprile 2018, p. 2 ss.
- SACCHETTI V., *Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 432.
- SALMONI F., *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, n. 20, 24 giugno 2020, p. 301 ss.
- SANNA S., *Commento all'art. 214 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, a cura di F. POCAR, M.C. BARUFFI, Padova, 2014, p. 1168 ss.
- SAUER H., *Substantive EU law review beyond the veil of democracy: the German Federal Constitutional Court ultimately acts as Supreme Court of the EU*, in *EU LAW Live*, 9 maggio 2020, p. 8.
- SCHPEL 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*, volume 44, number 1, march 2017, p. 88.
- SCHIEK D., *Constitutional Principles and Horizontal Effect: Küçükdeveci Revisited*, in *European Labour Law Journal*, 2010, p. 368 ss.
- SCHMID G., *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*, in *European Social Observatory*, May 2019, p. 4 ss.
- SCIARABBA V., *Dopo Mangold la Corte di giustizia torna sul rapporto tra principi generali, direttive e norme interne*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, p. 376 ss.
- SCIARRA S., *Pluralismo sindacale multilivello nella crisi. Gli orizzonti della Carta sociale europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 242.
- SCIAUDONE F., *Commento all'art. 122 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 1310.
- SCODITTI E., *Danni da intesa anticoncorrenziale per una delle parti dell'accordo: il punto di vista del giudice italiano*, in *Il Foro italiano*, 2002, IV, c. 84 ss.
- SCUDIERO L., *La nozione di impresa nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, 1994, IV, C. 113.
- SHARPSTON E., *The Changing Role of the Advocate General*, in *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, a cura di A. ARNULL, P. EECKHOUT, T. TRIDIMAS, Oxford, 2008, p. 20.

- SHARPSTON E., *The Shock Troops Arrive in Force: Horizontal Direct Effect of a Treaty Provision and Temporal Limitation of Judgments Join the Armoury of EC Law*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 251 ss.
- SICILIANOS L.-A., MOTOC I.A., SPANO R., CHENAL R., *Regards Croisés Sur La Protection Nationale Et Internationale Des Droits de L'homme/Intersecting Views on National and International Human Rights Protection: Liber Amicorum Guido Raimondi*, a cura di Wolf Legal Publishers, Nymegen, Netherlands, 2019,
- SIMON D., *Le droit communautaire et la suspension provisoire des mesures nationales. Les enjeux de l'affaire Factortame*, in *Revue du Marché Commun*, 1990, p. 591 ss.
- SIMON D., *Le système juridique communautaire*, Presses Universitaires de France-PUF, 2001, pp. 146-147.
- SIMON D., *Les principes en droit communautaire*, in S. CAUDAL (ed.), *Les principes en droit*, Paris Economica, 2008, p. 287 ss.
- SIMON D., *SABENA is dead, Gabrielle Defrenne's case is still alive: the old lady's testament...*, in *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 265 ss.
- SIMON D., *Accords internationaux. Accord UE/CETA: Compatibilité avec le droit primaire*, in *Europe. Actualité du Droit de L'Union Européenne*, 2019, n. 6, p. 13 ss.
- SIRAGUSA M., RIZZA C., *L'“insostenibile leggerezza” del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di politica monetaria della BCE*, in *Rivista.eu-rojus*, n. 2, 2020, p. 208 ss.
- SNAITH I., *EEC Law and United Kingdom. Occupational Pensions Schemes*, in *European Law Review*, 1977, p. 266 ss.
- SOKOL T., *Public health emergencies and export restrictions: solidarity and a common approach or disintegration of the internal market?*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1835.
- SOMMA A., *Come il Mes. Anche il Recovery fund ha le condizionalità*, in <https://www.lafionda.org/>, 30 luglio 2020.
- SOMMA A., *Il fondo europeo contro la disoccupazione? Un bluff per far accettare il Mes*, in <http://temi.repubblica.it/micromega-online/>, 9 aprile 2020.
- SPADA V., *Ora la Cancelliera insegna solidarietà*, in <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/>, 25 luglio 2020.

- STANGOS P., *Les rapports entre Charte sociale européenne et le droit de l'Union européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2013, p. 371.
- STEINBACH A., *All's well that ends well? Crisis policy after the German Constitutional Court's ruling in Gauweiler*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2017, p. 145.
- STIERLE S., *Is EU's Competitiveness Pact Doomed?*, *TNI*, 21 February 2014, in <https://www.tni.org/en/article/eus-competitiveness-pact-doomed>.
- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ottava edizione aggiornata con l'accordo di recesso del Regno Unito dall'UE, in vigore dal 1° febbraio 2020*, Torino, 2020, p. 230 ss.
- SZYSZCZAK E., *Sovereignty: Crisis, Compliance, Confusion, Complacency?*, in *European Law Review*, 1990, p. 480 ss.
- TATHAM A., *La tutela cautelare nel Regno Unito. Diritto comunitario e provvedimenti cautelari nei confronti della pubblica amministrazione nel Regno Unito*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1993, p. 109 ss.
- TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, 2020.
- TELCHINI I., *A proposito delle misure comunitarie contro la crisi nella siderurgia, con particolare riguardo all'imposizione dei prezzi minimi*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, p. 9 ss.
- TESAURO G., *Tutela cautelare e diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 131 ss.
- TESAURO G., DE PASQUALE P., *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Diritto dell'Unione Europea – Osservatorio europeo*, 2020.
- THÜSING G., *Case C-555/07, Seda Küçükdeveci v. Swedex, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 19 January 2010*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1161 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* (arrêt Pringle), in *Cahiers de droit européen*, n. 3, 2012, p. 733 ss.
- TIZZANO A., *Persistenti violazioni del Trattato CEE e singolari pretese dell'Italia*, in *Il Foro italiano*, 1973, IV, c. 73 ss.
- TOSATO G.L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 687.
- TOSATO G.L., *The Recovery Fund: Legal Issues*, in <https://sep.luiss.it/brief/2020/05/01/g-l-tosato-recovery-fund-legal-issues>, LUISS Policy Brief, n. 23, 2020.

- TOTH A.G., *Case C-213/89, Regina v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Limited and Others, Judgment of the Court of 19 June 1990*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 573 ss.
- TOVO C., *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016.
- TRAVERSA E., *Le libertà fondamentali dell'Unione Europea. Il distacco dei lavoratori*, in *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, a cura di F. CARINCI, A. PIZZOFRERATO, Torino, 2018, p. 198.
- TREVES T., *Customary International Law*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 945, par. 39.
- TRIDIMAS T., *The Role of the Advocate General in the Development of Community Law: Some Reflections*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 1349 ss.
- TRIDIMAS T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2006, p. 3 ss.
- TRIGGIANI E., *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 12.
- TRIGGIANI E., *L'Unione europea alla sfida decisiva*, in *aisdue.eu*, Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione", 2, 15 aprile 2020, p. 7 ss.
- TRIGGIANI E., *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 170, 2021, p. 265.
- TSOURDI E.(L.), *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. 24, 5, p. 668.
- 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., *Commento all'art. 125 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, a cura di A. TIZZANO, seconda edizione, Milano, 2014, p. 1324 ss.
- TUFANO M.L., PUGLIESE S., *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, p. 318.
- VALENTINO P., *L'intervista – Armin Laschet*, in *Il Corriere della sera*, 30 settembre 2020, p. 23.
- VAN DER SLUIS M., *Similar, Therefore Different: Judicial Review of Another Unconventional Monetary Policy in Weiss (C-495/17)*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2019, p. 263 ss.
- VANDENBROUCKE F., ANDOR L., BEETSMA R., BURGOON B., FISCHER G., KUHN T., LUIGJES, C., NICOLI F., *The European Commission's SURE initiative*

- and euro area unemployment re-insurance*, in VOXEU, CEPR Policy Portal, April 2020.
- VANDENBROUCKE F., BURGOON B., KUHN T., NICOLI F., SACCHI S., VAN DER DUIN D., HEGEWALD S., *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*, in Policy report, AISSR Policy Report 1, 2018 (December).
- VANDENBROUCKE F., *Solidarity through Redistribution and Insurance of Incomes: The EU As Support, Guide, Guarantor or Provider?*, in The Amsterdam Centre for European Studies SSRN Research Paper 2020/01.
- VENANZONI C., *Bail-in o bail-out: a proposito della controversa responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee per danni ai privati nell'ambito di un dispositivo di stabilità MES. Nota di commento a Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 20 settembre 2016, cause riunite C-8/15 e C-10/15*, in *Orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di responsabilità civile*, a cura di G. ALPA, G. CONTE, Torino, Giappichelli, 2018, p. 319 ss.
- VERDE A., *The Greek Debt Crisis: Causes, Policy Responses and Consequences*, in *Europe and the financial crisis*, a cura di P. DELLA POSTA, L.S. TALANI, London, Pallgrave Macmillan, 2011, 143 ss.
- VESTAGER M., *Speech at High Level Forum at Member States*, 18 dicembre 2014, discorso di insediamento come Commissario europeo per la concorrenza, in <http://ec.europa.eu/>.
- VESTAGER M., *The EU State aid rules: working together for fair competition*, 3 giugno 2016, in <http://ec.europa.eu/>.
- VEZZANI S., *Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra Advertising*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 154 ss.
- VILLANI S., *The concept of solidarity within EU disaster response law: a legal assessment*, Bononia University Press, 2021, p. 83.
- VILLANI U., *Les principes démocratiques et l'initiative citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, in *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des Chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, (sous la direction de M.T. D'ALESSIO, V. KRONENBERGER, V. PLACCO), Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 193 ss.
- VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, sesta edizione, Bari, 2020, p. 277.

- VILLANI U., *L'attualità della giurisprudenza CECA*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2021, p. 241.
- VILLANI U., *I diritti fondamentali nel dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 48 ss.
- VISCARDINI DONA W., *Rassegna della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di prodotti agricoli*, in *Rivista di diritto agrario*, 1987, p. 266 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. 983 ss.
- VIVIANI A., *Diritto comunitario e potestà cautelare dei giudici nazionali*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1993, p. 581 ss.
- WAELEBROECK M., *May the Court of Justice Limit the Retrospective Operation of Its Judgments?*, in *Yearbook of European Law*, 1981, p. 115 ss.
- WEATHERILL S., *Case 186/87, Cowan v. Le Tresor Public. Preliminary reference under Art. 177 EEC by the Commission d'indemnisation des victimes des infraction du Tribunal de Grande Instance de Paris*, in *Common Market Law Review*, 1989, p. 563 ss.
- WILKINSON M., *Fight, flight or fudge? First reflections on the PSPP judgement of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020.
- WINTER J.A., *Note on Cases 48/71, 93/71 and 39/72*, in *Common Market Law Review*, 1973, p. 327 ss.
- WYATT D., *Article 119 EEC and the Fundamental Principle of Non-Discrimination on Grounds of Sex*, in *European Law Review*, 1978, p. 483 ss.
- ZAMBRANO V., *Commento all'art. 222 TFUE*, in *Codice dell'Unione Europea Operativo*, a cura di C. CURTI GIALDINO, Napoli, 2009, p. 1649.
- ZANGHÌ C., *Voce Comunità Europea Carbone e Acciaio*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg. V, Milano, 2001, p. 239 ss.
- ZILIOLI C., *Standard of review of central bank decisions: An introduction*, in *Building bridges: central banking law in an interconnected world ECB Legal Conference 2019*, p. 23.
- ZILLER J., *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco. Sulla sentenza della Seconda Sezione della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP della Banca centrale europea*, in *I Post di AISDUE, II (2020) Focus "La sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020"*, n. 1, 7 maggio 2020, p. 1 ss.

SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

- 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11-69, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, EU:C:1969:68.
- 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, EU:C:1973:13.
- 8 aprile 1976, causa 43-75, *Gabrielle Defrenne* contro *Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, EU:C:1976:56.
- 15 giugno 1978, causa 149/77, *Gabrielle Defrenne* contro *Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena (Defrenne III)*, EU:C:1978:130.
- 29 giugno 1978, causa 77/77, *Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij bv* ed altri contro Commissione delle Comunità europee, EU:C:1978:141.
- 7 febbraio 1979, causa 128/78, Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, EU:C:1979:32.
- 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, S.p.A. Ferriera Valsabbia ed altri contro Commissione delle Comunità europee, EU:C:1980:81.
- 14 dicembre 1983, causa C-263/82, *Klöckner-Werke AG* contro Commissione delle Comunità europee, EU:C:1983:373.
- 20 marzo 1984, cause riunite 75 e 117/82, *C. Razzouk* e *A. Beydoun* contro Commissione delle Comunità europee, EU:C:1984:116.
- 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania zuccherifici nazionali S.p.A. ed altri contro Cassa conguaglio zucchero e i Ministeri italiani delle finanze e del tesoro, EU:C:1986:22.
- 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Ian William Cowan c. Trésor public*, EU:C:1989:47.
- 19 giugno 1990, causa C-213/89, *The Queen c. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd* e altri, EU:C:1990:257.
- 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Christian Poucet* contro *Assurances générales de France (AGF)* e *Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac)* e *Daniel Pistre* contro *Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava)*, EU:C:1993:63.
- 25 maggio 1993, causa C-370/89, EU:C:1993:202, *Société générale d'entreprises électro-mécaniques* e *Roland Etroy* contro Banca europea per gli investimenti.
- 2 agosto 1993, causa C-158/91, Procedimento penale contro *Jean-Claude Levy*, EU:C:1993:332.
- 3 aprile 1994, cause riunite C-324/90 e C-342/90, Repubblica federale di Germania e *Pleuger Worthington GmbH* contro Commissione delle Comunità europee, EU:C:1994:129.

- 30 aprile 1996, causa C-13/94, P contro S e *Cornwall County Council*, EU:C:1996:170.
- 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, EU:C:1997:595.
- 10 febbraio 2000, causa C-50/96, *Deutsche Telekom AG* contro *Lilli Schröder*, EU:C:2000:72.
- 20 settembre 2001, causa C-453/99, *Courage Ltd c. Bernard Crehan e Bernard Crehan c. Courage Ltd e altri*, EU:C:2001:465.
- 15 gennaio 2002, causa C-55/00, *Elide Gottardo* contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), EU:C:2002:16.
- 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge* contro Repubblica d'Austria, EU:C:2003:333.
- 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Werner Mangold* contro *Rüdiger Helm*, EU:C:2005:709.
- 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union* contro *Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, EU:C:2007:772.
- 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partnei Ltd* contro *Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, EU:C:2007:809.
- 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Dirk Ruffert* contro *Land Niedersachsen*, EU:C:2008:189.
- 19 giugno 2008, causa C-319/06, Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo, EU:C:2008:350.
- 27 gennaio 2009, causa C-318/07, *Hein Persche* contro *Finanzamt Lüdenscheid*, EU:C:2009:33.
- 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci* contro *Swedex GmbH & Co. KG*, EU:C:2010:21.
- 15 luglio 2010, causa C-271/08, Commissione europea contro Repubblica federale di Germania, EU:C:2010:426.
- 22 dicembre 2010, causa C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein* contro *Landeshauptmann von Wien*, EU:C:2010:806.
- 22 giugno 2011, causa C-399/09, *Marie Landtová* contro *Česká správa sociálního zabezpečení*, EU:C:2011:415.
- 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, N.S. (C-411/10) contro *Secretary of State for the Home Department* e M.E. e altri (C-493/10) contro *Refugee Applications Commissioner* e *Minister for Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2011:865.
- 6 settembre 2012, causa C-490/10, Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea, EU:C:2012:525.

- 27 novembre 2012, causa C-370/12, Thomas Pringle contro Government of Ireland e altri, EU:C:2012:756.
- 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt* contro *Peter Brey*, EU:C:2013:565.
- 11 novembre 2014, causa C-333/13, Elisabeta Dano e Florin Dano contro *Jobcenter Leipzig*, EU:C:2014:2358.
- 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Peter Gauweiler* e altri contro *Deutscher Bundestag*, EU:C:2015:400.
- 19 aprile 2016, C-441/14, *Dansk Industri* (DI), per conto della *Ajos A/S*, contro Successione *Karsten Eigil Rasmussen*, EU:C:2016:278.
- 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd* e altri contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, EU:C:2016:701.
- 20 settembre 2016, cause riunite da C-505/15 P a C-109/15 P, *Konstantinos Mallis* e altri contro Commissione europea e Banca centrale europea, EU:C:2016:702.
- 26 luglio 2017, causa C-490/16, A.S. contro Repubblica di Slovenia, EU:C:2017:585.
- 26 luglio 2017, causa C-646/16, *Khadija Jafari* e *Zainab Jafari* contro *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, EU:C:2017:586.
- 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea, EU:C:2017:631.
- 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, *Alexios Anagnostakis* contro Commissione europea, EU:C:2017:663.
- 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* contro *Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117.
- 17 aprile 2018, cause riunite C-195/17, C-197/17-C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, da C-278/17 a C-286/17 e da C-290/17 a C-292/17, *Helga Krüsemann* e altri contro *TUIfly GmbH*, EU:C:2018:258.
- 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Heinrich Weiss* e altri, EU:C:2018:1000.
- 24 giugno 2019 causa C-619/18, Commissione europea c. Repubblica di Polonia, EU:C:2019:531.
- 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Commissione europea contro Repubblica di Polonia Repubblica ceca ed Ungheria, EU:C:2020:257.
- 16 dicembre 2020, cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, Consiglio dell'Unione Europea e. a. contro Dr. *K. Chryso-stomides & Co.* e a., EU:C:2020:1028.

15 luglio 2021, Causa C-848/19 P, Repubblica federale di Germania contro Commissione europea, EU:C:2021:598.

16 febbraio 2022, Causa C-157/21 Repubblica di Polonia c. Parlamento e Consiglio EU:C:2021:978.

PARERI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

11 novembre 1975, Parere 1/75, EU:C:1975:145.

ORDINANZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

7 marzo 2013, causa C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte* e altri c. *BPN – Banco Português de Negócios SA*, EU:C:2013:149.

26 giugno 2014, causa C-264/12, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins/Fidelidade Mundial – Companhia de Seguros, SA.*, EU:C:2014:2036.

6 marzo 2018, causa C-284/16, Repubblica Slovacca contro *Achmea BV*, EU:C:2018:158.

SENTENZE DEL TRIBUNALE DELL'UNIONE

15 settembre 1998, cause riunite T-126/96 e T-127/96, Breda Fucine Meridionali SpA (BFM) e Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) contro Commissione delle Comunità europee, EU:T:1998:207.

4 marzo 2003, causa T-319/99, *Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN)* c. Commissione delle Comunità europee, EU:T:2003:50.

30 settembre 2015, causa T-450/12, *Alexios Anagnostakis* contro Commissione europea, EU:T:2015:739.

13 luglio 2018, causa T-680/13, *Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC* e altri contro Consiglio dell'Unione europea e altri, EU:T:2018:486.

13 luglio 2018, causa T-786/14, *Eleni Pavlikka Bourdouvali* e a. contro Consiglio dell'Unione europea e a., EU:T:2018:487.

14 febbraio 2019, causa T-131/16, Regno del Belgio e *Magnetrol International* contro Commissione europea, EU:T:2019:91.

10 settembre 2019, Causa T-883/16, Repubblica di Polonia c. Commissione Europea, EU:T:2019:567.

24 settembre 2019, cause T-760/15 e T-636/16, Regno dei Paesi Bassi contro Commissione europea, EU:T:2019:669.

24 settembre 2019 cause T-755/15 e T-759/15, Granducato di Lussemburgo e *Fiat Chrysler Finance Europe* contro Commissione europea, EU:T:2019:670.

- 15 luglio 2020, cause T-778/16 e T-892/16, Irlanda ed altri contro Commissione, EU:T:2020:338.
- 30 settembre 2015, causa T-450/12, Alexios Anagnostakis c. Commissione europea, EU:T:2015:739.

ORDINANZE DEL TRIBUNALE DELL'UNIONE

- 10 novembre 2014, Causa T-289/13, *Ledra Advertising Ltd* contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, EU:T:2014:981.
- 10 novembre 2014, causa T-291/13, *Andreas Eleftheriou* e altri contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, EU:T:2014:978.
- 10 novembre 2014, causa T-293/13, *Christos Theophilou* e *Eleni Theophilou* contro Commissione europea e Banca Centrale Europea, EU:T:2014:979.

CONCLUSIONI DEGLI AVVOCATI GENERALI

- 8 giugno 2017, cause riunite C-490/16 e C-646/16, *A.S. c. Repubblica di Slovenia* e *Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, EU:C:2017:443, Avvocato generale *Eleanor Sharpston*.
- 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni SpA* e altri contro *Premier ministre e Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*, EU:C:2017:616, Avvocato generale *Paolo Mengozzi*.
- 26 luglio 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria* contro Consiglio dell'Unione europea, EU:C:2017:618, Avvocato generale *Yves Bot*.
- Conclusioni dell'Avvocato generale *Yves BOT* del 26 luglio 2017 nelle cause C-643/15 e C-647/15, s.
- 31 ottobre 2019, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Commissione europea contro *Repubblica di Polonia, Repubblica ceca e Ungheria*, EU:C:2019:917, Avvocato Generale *Eleanor Sharpston*.
- 4 dicembre 2019, causa C-885/19 P, *Fiat Chrysler Finance Europe* c. Commissione, EU:C:2021:1028, Avvocato generale *Priit Pikamäe*.
- 28 maggio 2020, cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, Consiglio dell'Unione Europea e altri contro *Dr. K. Chrysostomides & Co.* e altri, EU:C:2020:390, Avvocato generale *Giovanni Pitruzzella*.
- 8 marzo 2021, causa C-848/19 P, *Repubblica federale di Germania* contro *Repubblica di Polonia* e Commissione europea, EU:C:2021:218, Avvocato generale *Manuel Campos Sánchez-Bordona*.
- 2 dicembre 2021, causa C-156/21, *Ungheria* contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, EU:C:2021:974, Avvocato generale *Manuel Campos Sánchez-Bordona*.

2 dicembre 2021, causa C-157/21, Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo Consiglio dell'Unione europea, EU:C:2021:978, Avvocato generale *Manuel Campos Sánchez-Bordona*.

CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA

7 novembre 2017-14 dicembre 2017, n. 269/2017 ECLI:IT:COST:2017:269.
23 gennaio 2019-21 febbraio 2019, n. 20/2019 (ECLI:IT:COST:2019:20).

CORTE SUPREMA DANESE

6 dicembre 2016, caso 15/2014, *Dansk Industri acting for Ajos A/S v. the estate left by A.*, <https://domstol.dk/hoejesteret/decided-cases-eu-law/2016/12/the-relationship-between-eu-law-and-danish-law-in-a-case-concerning-a-salaried-employee/#ajos>.

CORTE COSTITUZIONALE CECA

Sentenza PI ÛS 5/12 del 22 gennaio 2012.

US SUPREME COURT

Sentenza del 10 giugno 1968, *Perma Life Mufflers, Inc. v. International Parts Corp.* 392 U.S. 134 (1968), in <https://supreme.justia.com/>.

CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA

Sentenza del Secondo Senato, 6 luglio 2010, 2 BvR 2661/06.
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2010/07/rs20100706_2bvr266106en.html.

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
Il rilievo non uniforme attribuito all'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione e l'obiettivo del presente lavoro	5

CAPITOLO I

IL RIFERIMENTO ALL'IDEA DI SOLIDARIETÀ DA PARTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA IN RELAZIONE A MATERIE LA CUI DISCIPLINA COMUNITARIA NON LA MENZIONA

1. L'applicazione dell'idea di solidarietà in pronunce d'infrazione intentate contro Stati membri	11
2. L'ispirazione all'idea di solidarietà comunitaria rinvenibile in pronunce relative a) alla circolazione dei cittadini degli Stati membri	15
3. (<i>segue</i>): e b) al diritto della concorrenza	18

CAPITOLO II

L'APPLICAZIONE DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ IN RELAZIONE A SITUAZIONI DI CRISI DETERMINATE DA DIFFICOLTÀ ECONOMICHE O FINANZIARIE, DA CALAMITÀ NATURALI O DA ATTACCHI TERRORISTICI

1. La qualificazione dell'idea in questione come espressione di un principio e l'art. 61 del Trattato CECA	24
2. L'applicazione dell'idea di solidarietà e l'art. 122 TFUE	27
3. Il carattere sostanzialmente innovativo della condizionalità prevista dall'art. 122 TFUE e tenuta presente nell'adozione del Regolamento 407/2010	30

4. La particolarità che la condizionalità prevista dall'assistenza profilata dall'art. 122 TFUE presenta rispetto alle precedenti forme di assistenza dell'Unione	31
5. Il passaggio dall'applicazione della idea di solidarietà secondo un metodo comunitario ad una sua applicazione secondo un metodo detto dell'Unione	32
6. Gli artt. 122 e 125 TFUE, il Trattato istitutivo del MES ed il caso Pringle	38
7. (<i>segue</i>): il divario tra la posizione presa nel caso Pringle dall'Avvocato generale Kokott e la pronuncia della Corte di giustizia	40
8. (<i>segue</i>): la peculiarità di questo atteggiamento della Corte di giustizia rispetto a quello assunto nella precedente pronuncia Ferriera Valsabbia	48
9. Le reazioni alla flessione della solidarietà che gli Stati dell'area euro usualmente esercitano nei confronti dei soggetti del proprio ordinamento attraverso la tutela, anche giudiziale, dei loro diritti	51
10. Le azioni giudiziarie davanti ai giudici comunitari esperite a) da lavoratori e pensionati greci che lamentavano sofferenze provocate loro da misure MES per omissioni della Commissione	52
11. (<i>segue</i>): b) da risparmiatori greci e ciprioti in ragione di sofferenze patite a seguito di dichiarazioni dell'Eurogruppo	56
12. L'adozione da parte della Banca Centrale Europea del Programma OMT	60
13. Il contenzioso davanti alla Corte costituzionale tedesca ed alla Corte di giustizia seguito all'adozione del Programma OMT	63
14. Il Regolamento 472/2013 e la sorveglianza a cui sottopone gli Stati membri che richiedano assistenza e l'approvazione dei memorandum che questi concludono con il MES	67
15. L'iniziativa della Commissione volta a superare il Regolamento 472/2013 e l'impasse in relazione ad essa determinatosi	69
16. L'avvertimento da parte della BCE della sua funzione di promuovere il benessere dei popoli dell'Unione e l'adozione della Decisione 2015/774	73
17. (<i>segue</i>): l'inaccettabilità della pretesa della Corte costituzionale tedesca di considerare <i>ultra vires</i> detta Decisione e la statuizione in senso contrario della Corte di giustizia	75
18. La rigidità della pronuncia resa dalla Corte costituzionale tedesca	81
19. Le conseguenze che la pronuncia della Corte costituzionale tedesca avrebbe potuto avere sull'attuazione della Decisione n. 2015/774 ed in relazione ad ulteriori futuri interventi della BCE	82
20. L'incidenza negativa sul ruolo assunto dalla BCE che sarebbe potuta derivare a) da una pretesa inaccettabilità della pronuncia della Corte di giustizia per illegittimità democratica della Decisione (UE) 2015/774	84
21. (<i>segue</i>): e b) se non fosse stata superata la rigidità della pronuncia della Corte costituzionale tedesca	87
22. (<i>segue</i>): c) il superamento di detta rigidità determinata da una comunicazione del Bundestag	88
23. (<i>segue</i>): d) L'opportunità di cogliere le ragioni dell'atteggiamento assunto dal Bundestag alla luce della pronuncia Mangold dei giudici di Karlsruhe	90

24. L'art 122 TFUE e l'adozione del Regolamento UE 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione	94
25. (<i>segue</i>): la coesistenza del meccanismo di assistenza previsto da detto Regolamento con quello costituito dalla clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE	96
26. La solidarietà nei confronti degli Stati membri e delle persone colpite da disastri naturali o da eventi eccezionali risultante dal Regolamento 651/2014 del 17 giugno 2014	98

CAPITOLO III

L'APPLICAZIONE DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ IN MATERIA DI ASILO, DI IMMIGRAZIONE E DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ENERGETICA

1. L'art. 222 TFUE	102
2. (<i>segue</i>): la sentenza resa dal Tribunale UE nel caso Anagnostakis e la sua conferma da parte della Corte di giustizia	105
3. Gli artt. 78 par. 3 ed 80 TFUE e le situazioni in cui si sono presentati problemi di loro applicazione	107
4. (<i>segue</i>): la competenza degli Stati membri ad esaminare richieste di protezione internazionale dei cittadini di Paesi terzi e le pronunce Jafari e A.S. della Corte di giustizia	109
5. La ricollocazione di cittadini di Stati terzi affluiti massicciamente nel territorio dell'Unione	113
6. (<i>segue</i>): la procedura con cui sono state adottate le decisioni UE del Consiglio 2015/1523 e 2015/1601	115
7. La sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2020 resa nella procedura d'infrazione nei confronti dell'Ungheria, della Polonia e della Repubblica Ceca	117
8. (<i>segue</i>): il rilievo dato al principio di solidarietà da quella procedura e la sua attenuazione risultante dal modo in cui dette decisioni sono state adottate	119
9. La posizione assunta dalla Corte di giustizia nella pronuncia del 2 aprile 2020 ed il patto sulla migrazione presentato dalla Commissione il successivo 23 settembre	120
10. Il carattere non definitivo dell'atteggiamento preso dalla Corte di giustizia con la sentenza del 2 aprile 2020 e la sentenza OPAL del Tribunale del 10 settembre 2019	123
11. La deduzione dai paragrafi precedenti che il principio di solidarietà energetica costituisce non una specificazione ma una concretizzazione di un principio di solidarietà e che il riferimento a questo nella sentenza del Tribunale costituisce soltanto un <i>obiter dictum</i>	131
12. Il ricorso della Germania contro la sentenza del Tribunale e la non considerazione in esso di un principio generale di solidarietà e di una non applicabilità in materia di politica energetica degli artt. 123-125	132
13. La sentenza che la Corte ha reso nel caso OPAL il 15 luglio 2021 ed il rilievo che può apparire aver dato al principio generale di solidarietà	134

14. Gli effetti giuridici attribuiti dalle pronunce dei giudici di Lussemburgo al principio di solidarietà energetica e l'incoraggiamento che esse possono dare all'attribuzione di effetti giuridici al principio di solidarietà anche a settori diversi	137
15. Gli atteggiamenti che sono seguiti a quanto assunto dal Tribunale nel caso OPAL sul rapporto tra il principio di solidarietà e quello di leale cooperazione e la posizione successivamente assunta al riguardo dalla Corte di giustizia	140

CAPITOLO IV

IL COVID-19, GLI INTERVENTI POSTI IN ESSERE AL RIGUARDO DALLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE ED IL MODO NUOVO IN CUI ESSI SI ISPIRANO ALL'IDEA DI SOLIDARIETÀ

1. Gli interventi delle Istituzioni politiche dell'Unione per far fronte al Covid-19: a) la Decisione 1313/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e la tutela della sanità pubblica	146
2. (<i>segue</i>): le modifiche alla Decisione 1313/2013 apportate dalla Decisione 2019/420/UE	149
3. La dettagliata analisi che è stata compiuta del sistema risultante dalle decisioni di cui ai precedenti paragrafi	150
4. Le ragioni che rendono non condivisibile l'analisi di cui al precedente paragrafo	152
5. Gli interventi delle Istituzioni dell'Unione per far fronte alle conseguenze economiche del Covid-19	155
6. Il Programma della BCE di acquisto di emergenza di titoli degli Stati membri per far fronte alle conseguenze della pandemia (PEPP)	156
7. L'adozione da parte del Consiglio del Regolamento UE 2020/672 istitutivo di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia (SURE)	159
8. (<i>segue</i>): i problemi che si sono posti in relazione al fatto che tale Regolamento è stato adottato sulla base dell'art. 122 TFUE	161
9. (<i>segue</i>): l'assistenza finanziaria erogata dal SURE a favore dell'Italia	162
10. (<i>segue</i>): l'integrazione che l'applicazione di detto Regolamento trova nel Regolamento UE 2020/461 e in un accordo di prestito da concludersi con lo Stato destinatario dell'assistenza	164
11. (<i>segue</i>): il rilievo che, sia pure entro certi limiti, il Regolamento in questione presenta per lo sviluppo in senso solidaristico dell'integrazione europea	165
12. La dichiarazione di Meseberg e le misure PCS che il Vertice Euro ha richiesto agli organi del MES di adottare per far fronte al Covid-19	166
13. (<i>segue</i>): la condizionalità a cui gli Stati membri sono sottoposti per poter beneficiare di misure PCS	168
14. (<i>segue</i>): le ulteriori peculiarità delle misure PCS	171
15. (<i>segue</i>): le critiche portate al modo in cui è stata stabilita la conformità del PCS al diritto dell'Unione e al Trattato MES	173

16. La sospensione temporanea del patto di stabilità prevista dalla dichiarazione dei ministri delle finanze del 23 marzo 2020	175
17. (<i>segue</i>): il carattere giuridicamente non consono di detti comunicati e la loro funzionalità a far fronte all'urgenza determinata dalla pandemia	178
18. La sospensione del divieto di aiuti di Stato	179
19. Il Fondo per la ripresa (<i>Recovery Fund-Next Generation EU</i>) e la procedura che ha condotto all'adozione del Regolamento 2020/2092	181
20. Le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, la previsione di erogazione a titolo di solidarietà a Stati membri di risorse raccolte mediante eurobonds e le condizioni da esse prospettate per la loro utilizzazione	183
21. Il dibattito seguito ed il compromesso raggiunto con il Regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020 circa le condizioni a cui sottoporre l'utilizzazione di dette risorse	185
22. (<i>segue</i>): i ricorsi di Polonia e Ungheria contro detto Regolamento e la decisione 16 febbraio 2022 della Corte di giustizia	188
23. Le risorse di cui il Consiglio ha previsto che il programma <i>Next Generation EU</i> sia dotato e gli atti giuridici sulla base dei quali è stato stabilito che questo debba essere attuato	191
24. L'adozione sulla base dell'art. 175 TFUE del Regolamento 2021/241	194
25. L'approvazione data dai Parlamenti degli Stati membri all'emissione di bonds sui mercati finanziari	195
26. Gli elementi che caratterizzano il funzionamento del <i>Recovery Fund</i>	196
27. Il controllo della Commissione sull'utilizzo delle erogazioni <i>Next Generation EU</i> ed i principi dell'equilibrio istituzionale e di legalità europea	198
28. Le osservazioni suscitate con riferimento all'istituzione del <i>Recovery Fund</i> in relazione ad una sua pretesa matrice neoliberale	200
29. Il carattere simmetrico e temporaneo che ha caratterizzato le misure relative al Covid-19 come idonee a soddisfare un'esigenza di solidarietà sentita come un interesse comune di tutti gli Stati membri	202
30. Il nuovo modo in cui la Commissione tende a far fronte anche ad urgenze sanitarie inducendo gli Stati membri a considerare la propria politica fiscale inquadrata dal diritto dell'Unione	204
31. Il collegamento di quanto deciso dalla Corte con l'atteggiamento che essa ha preso distinguendo tra esercizio di poteri discrezionali ed applicazione tecnica di norme	210

CAPITOLO V

L'INCIDENZA DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ SUL COORDINAMENTO DEI DIRITTI DEI LAVORATORI E DEGLI INDIVIDUI CON LE LIBERTÀ DEL MERCATO UNICO

1. Il Trattato CEE e la pronuncia Defrenne II della Corte di giustizia	214
2. L'attenzione prestata dall'Atto Unico Europeo e dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam alle esigenze dei lavoratori	219

3.	Il bilanciamento dei diritti fondamentali dei lavoratori con le libertà di circolazione	220
4.	La pronuncia della Corte di giustizia Deutsche Telekom AG che attribuisce prevalenza ai diritti umani sociali dei lavoratori sancita dall'art. 119 CEE rispetto ai diritti fondamentali di diritto economico	221
5.	La conferma che nella pronuncia Schmidberger la Corte di giustizia ha fatto del carattere paritetico della tutela dei diritti umani rispetto a quella delle libertà di circolazione riconosciute dal Trattato	223
6.	La differenza intercorrente tra il riconoscimento a distinti diritti di una loro posizione paritetica rispetto a quello di una prevalenza di uno di essi rispetto all'altro	226
7.	Il coordinamento che nel caso Viking la Corte di giustizia ha stabilito tra i diritti dei lavoratori e la libertà di stabilimento delle imprese di cui all'art. 43 CE	228
8.	Il significato che le direttive citate nel paragrafo 2 e la sentenza Deutsche Telekom AG hanno avuto di costituire il terreno in cui è maturata l'inserzione del Titolo IV nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea	230
9.	Il discostarsi della pronuncia Laval della Corte di giustizia dal coordinamento che questa ha compiuto tra diritti economici e diritti sociali dei lavoratori realizzato nella sentenza Deutsche Telekom AG	231
10.	(<i>segue</i>): le critiche avanzate alle pronunce Viking e Laval	235
11.	L'attività che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) può essere richiesto di svolgere a fronte di casi di ritenuta insufficienza di tutela dei lavoratori da parte del diritto dell'Unione	236
12.	(<i>segue</i>): la decisione di quel Comitato sul seguito dato dalla Svezia alla pronuncia Laval e l'apertura di una strada per una maggiore tutela dei lavoratori distaccati	238
13.	Il rilievo che alle decisioni adottate dal CEDS con riferimento alla crisi greca e ai casi Viking e Laval è stato dato sul piano del diritto UE	240

CAPITOLO VI

L'INCIDENZA CHE L'ATTENZIONE AD ESIGENZE DI SOLIDARIETÀ ILLUSTRATE NEI PRECEDENTI CAPITOLI HA AVUTO SULL'APPLICAZIONE CONCRETA DEL DIRITTO UE

1.	L'obiettivo di questo capitolo	245
2.	L'incidenza su quella parte della struttura dell'ordinamento UE costituita dal suo sistema delle fonti in casi in cui detto ordinamento non attribuiva alcun rilievo all'idea di solidarietà	246
3.	L'idea di solidarietà prevista dal Trattato CECA e quella di non solidarietà che ha accompagnato l'istituzione dell'euro, la salvaguardia del suo valore e l'incidenza sul sistema UE dell'istituzione del MES	247
4.	L'esigenza d'attenuare le durezza dell'assistenza MES, l'adozione di un programma di supervisione/direzione di questo da parte dei vertici dell'Unione e la funzione svolta da Francia e Germania	248

5. L'assunzione da parte della BCE di un ruolo di primo piano e l'esercizio da parte sua di una funzione di supplenza rispetto alle Istituzioni politiche	249
6. Il consolidamento che gli effetti positivi della solidarietà determinata dagli interventi del MES e della BCE ha trovato nelle pronunce della Corte di giustizia e nella presa di posizione del Bundestag tedesco	250
7. Il modello apparentemente utopico di rapporti solidali tra Stati membri concretato dalla giurisprudenza OPAL relativa al settore energetico	251
8. Le misure per far fronte alla pandemia e l'assunzione da parte dell'Unione di compiti nuovi o più ampi di redistribuzione e di solidarietà intergenerazionale e sociale	252
9. L'incidenza che le procedure in corso davanti alla Corte di giustizia sui <i>fiscal rulings</i> di alcuni Stati membri potranno avere sugli sforzi in atto per dotare l'Unione di una competenza fiscale	254
10. Gli impulsi ad una più ampia applicazione dell'idea di solidarietà in materia di tutela dei lavoratori venuti <i>ab externo</i> dall'OIL e dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali	255

CONCLUSIONE

Il progressivo arricchimento all'idea di solidarietà apportato dall'attenzione ad essa prestata nel corso del processo d'integrazione europea	257
---	-----

BIBLIOGRAFIA	261
--------------	-----

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'"Apokeryxis"*, 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI E., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinuncia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOLZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI E., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI E., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggjo*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULLATTI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SGUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.
101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.

102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustino I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazional-socialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI E., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.
150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.

152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTE M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESI N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem. I*, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale, premessa di Giuseppe De Vergottini*, 1999.
189. RICCI G.E., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini*, 1999.
192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini*, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.

194. BRIGUGLIO F., “*Fideiussoribus succurri solet*”, 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell’Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell’interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L’atto amministrativo nell’ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. BUSETTO M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LISSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L’itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni. Vol. I, Policies, metodi, criteri di collegamento. Vol. II, Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell’elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L’imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell’amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L’efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l’Europa? Atti del Convegno organizzato dall’Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002)*, 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell’attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L’eutanasia in Svizzera*, 2007.
234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.

238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad eruendam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CAIANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI E., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI F., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L'homo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., *«Proxenetes est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (secc. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.
277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.

279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOXHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrale. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI E., *Giustiniano, gli argentarii e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. MATTHEUDAKIS M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. BOLOGNA C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. ABIS S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
307. LEGNANI ANNICHINI A., *Avvocati indisciplinati. I procedimenti del Sindacato Fascista degli Avvocati e dei Procuratori di Bologna (1934-1942)*, 2020.
308. CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
- 308.BIS CANESTRARI S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. PEZZATO E., *Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. Gli apporti patrimoniali alla moglie superstita in età tardoantica e giustiniana*, 2021.
311. MOLINARI M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra methodus docendi e mito. Έχε ταῦτα ὡς ἐν προθεωρία*, 2021.
312. GUERRIERI G., LUCHETTI G., LUPOI M.A., MANES P., MARTINO M., TASSANI T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.
313. MORRONE A., MOCHEGANI M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. GIUPPONI T.F., ARCURI A. (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, 2022.
315. BONETTI T., *La partecipazione strumentale*, 2022.

316. GUARNIERI E., *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, 2022.
317. CAVINA M., *Un inedito di giulio claro (1525-1575): Il «trattato di duello». Edizione dal manoscritto [Madrid] Biblioteca de San Lorenzo de El Escorial, g. II. 10*, 2022.
318. PACILLI M., *La tutela camerale tra forme e garanzie*, 2022.
319. CALCAGNILE M., *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, 2022.
320. MENGOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, 2022.

Finito di stampare nel mese di novembre 2022
per i tipi di Bologna University Press