

Misure anticrisi e prospettive di solidarietà economica per l'integrazione europea

di Benedetta Celati*

23 luglio 2021

Sommario: 1. Coesione e condizionalità: i due volti della solidarietà economica europea. – 2. La mutualizzazione del debito e i limiti dei Trattati. – 3. Il difficile completamento dell'Unione bancaria tra responsabilità economica e condivisione dei rischi. – 4. Il *Next Generation Eu* e il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria. – 5. Dal governo della crisi al diritto della crisi nel processo di integrazione europea.

1. Coesione e condizionalità: i due volti della solidarietà economica europea

La solidarietà costituisce, notoriamente, un principio fondativo dell'Unione europea oltre che un elemento chiave per il suo sviluppo¹.

Nel processo di integrazione economica, la stessa, in quanto emblema dell'"unità nella differenza"², appare contraddistinta dalla presenza di un inestricabile connubio con la dimensione della responsabilità, fondamento per la creazione di un rapporto di

* PhD in Diritto pubblico e dell'economia e borsista di ricerca nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa.

¹ Per il principio-valore della solidarietà si veda l'art. 2 del TUE, a tenore del quale: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». 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 *RTD eur.*, fasc. 2, 2012, pp. 295-327. Cfr. anche G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, n. speciale intitolato "L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive", 9 giugno 2020, p. 86. Per il ruolo del principio di solidarietà nel diritto europeo, si veda poi A. BIONDI, E. DAGILYTE, E. KÜÇÜK (a cura di), *Solidarity in Eu Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2018.

² «Unita nella diversità» è il motto scelto per l'Unione europea, che risulta, infatti, costruita sulla valorizzazione delle differenze, ovvero sulla coesistenza di identità, alterità e pluralismo. Si riferisce, nell'analisi del processo di integrazione europea, alla c.d. antinomia tra la propensione a comporsi e quella a contrapporsi, G. AMATO, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, in *Nomos*, fasc. 3, 2018, p. 2.

fiducia tra i Paesi membri nonché punto di composizione tra le istanze solidaristiche e quelle di stabilità³.

Emerge in tal senso la grande “interferenza”, anch’essa in qualche modo fondativa, del c.d. “nesso di condizionalità”⁴, in forza del quale, a fronte della “concessione” di un sostegno finanziario da parte dell’Unione, lo Stato membro beneficiario si deve impegnare, in termini di reciprocità, ad adottare determinate misure interne⁵, volte a garantire la sostenibilità della propria economia e finanza pubblica⁶.

Siffatta configurazione della solidarietà economica europea è venuta in rilievo, in maniera specifica, nel 2010, con la crisi dei debiti sovrani⁷, momento nel quale le lacune caratterizzanti il disegno della politica economica⁸ stabilito dai Trattati hanno raggiunto la loro massima estrinsecazione. Come noto, infatti, alla centralizzazione della politica monetaria, di competenza esclusiva dell’Ue ovvero della Banca Centrale Europea (Bce), corrisponde la decentralizzazione delle politiche economiche e di bilancio, la cui conduzione – foriera di effetti redistributivi – rimane in capo agli Stati membri⁹. Da tale assetto asimmetrico sono derivate le condizioni perché la Bce, autorità tecnica,

³ Si veda sul punto F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell’UE? Incognite e timori*, in *Riv. trim. dir. econ.*, fasc. 2, 2020, pp. 167-227. L’A. menziona il concetto di «comunità di solidarietà», evocato nella c.d. «sentenza Maastricht» del Tribunale costituzionale federale tedesco del 12 ottobre 1992 (*BVerfG*, Az. 2 BvR 2134, 2159/92, *BVerfGE* 89, 155), in contrapposizione alla c.d. «comunità di stabilità», alla quale sarebbe ascrivibile, invece, l’Unione europea. Cfr. anche R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Riv. trim. dir. econ.*, fasc. 1, 2020, pp. 114 e ss.

⁴ Sull’intreccio tra solidarietà e condizionalità, si veda A. SCHILLACI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l’identità europea*, in *federalismi.it*, fasc. 13, 2020, pp. 15-39.

⁵ Cfr. A. SCHILLACI, *Governo dell’economia e gestione dei conflitti nell’Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2017, p. 49.

⁶ Con riguardo a quanto già affermato nella nota 3, si ricorda come nei Trattati sia stata mutuata l’impostazione tedesca, in forza della quale per gli Stati membri è possibile formare una «comunità di solidarietà» solo nella misura in cui venga assicurata la stabilità della moneta comune attraverso una stretta disciplina dei vincoli di bilancio. Sul punto, cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, fasc. 4, 2012, p. 547.

⁷ Cfr. A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Riv. AIC*, fasc. 1, 2015, pp. 1-23; F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *Financial crisis and sovereign debt: The European Union between risks and opportunities*, in *Law Econ. Yrly. Rev.*, fasc. 1, 2012, pp. 4 e ss. La crisi dei debiti sovrani ha fatto seguito, in Europa, alla crisi economico-finanziaria esplosa negli Stati Uniti nel 2007. Sul punto, cfr. F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009). Il caso italiano*, Padova, Cedam, 2009; D. SICLARI, *Crisi dei mercati finanziari, vigilanza, regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1, 2009, pp. 45 e ss.; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011; F. CAPRIGLIONE, A. TROISI, *L’ordinamento finanziario dell’UE dopo la crisi. La difficile conquista di una dimensione europea*, Torino, Utet giuridica, 2014.

⁸ Dal punto di vista normativo il riferimento è costituito dagli artt. 120-126 del Tfeue e 136 Tfeue (relativamente al c.d. regime speciale per l’Eurogruppo), nonché dal Protocollo n. 12 del Trattato di Lisbona, che contiene le disposizioni di dettaglio sulla procedura per disavanzi eccessivi. Cfr. D. SICLARI, *“Condizionalità” internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani*, in *federalismi.it*, fasc. 2, 2015, pp. 2 e ss.

⁹ Cfr. F. CAPRIGLIONE, *Unione monetaria e ruolo della BCE. Unione bancaria europea, SSM, SRM*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell’economia*, Padova, Cedam, 2016, pp. 533 e ss.

venisse investita, nei momenti di emergenza, di un autentico ruolo di supplenza¹⁰ nella gestione del governo della crisi, ma anche per l'insorgenza di «una sotto-organizzazione autonoma» all'interno dell'Unione¹¹, la c.d. Eurozona, incardinata sull'esigenza di garantire una rigida disciplina europea delle politiche fiscali nazionali.

Emblematica a questo riguardo appare la modifica dell'art. 136 del Tfue¹², con l'introduzione della possibilità di istituire un meccanismo di stabilità per assicurare assistenza finanziaria agli Stati membri la cui moneta è l'Euro, assoggettandola, però, a una "rigorosa condizionalità"¹³, che impone ai beneficiari l'accettazione di programmi di riforma e di interventi correttivi, al fine di provvedere all'"aggiustamento dei conti pubblici" e mantenere, così, la stabilità dell'Area Euro.

L'imperativo dell'austerità espansiva, quale soluzione offerta per far fronte alla recessione economica, ha reso infatti inscindibile la correlazione tra controllo della politica di bilancio – fondato sulla limitazione del potere dei Governi di praticare disavanzi e di accumulare debito¹⁴ – e ausili finanziari.

¹⁰ Cfr. G. LUCHENA, *La BCE vara il programma di Quantitative Easing: la forza del "dittatore benevolo" e il sonno del drago*, in *Diritto pubblico europeo – online*, fasc. 1, 2015, pp. 222 - 230; F. ZATTI, *Il controllo della BCE sulle economie nazionali*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, vol. V, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi a cura di Leonardo Ferrara, Domenico Sorace*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 487 e ss.

¹¹ Cfr. E. CHITI, *L'evoluzione del sistema amministrativo europeo*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 6, 2019, pp. 681 e ss. L'autonomia dell'Eurozona è ulteriormente rafforzata dalla nascita, come sottolineato dall'Autore, di specifici apparati amministrativi distinti da quelli che operano per l'intera Unione. Accanto al Consiglio europeo, è sorto infatti il c.d. Vertice Euro (*Euro-Summit*), che riunisce i capi di Stato o di Governo dei paesi della zona Euro, mentre al Consiglio Economia e finanza si è aggiunto l'Eurogruppo, limitato ai ministri delle Finanze dei Paesi della zona Euro; cfr. anche ID., *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. 4, 2020, p. 437. Sottolineano come la centralità conferita all'Eurogruppo e la creazione del "Vertice europeo" costituiscano inoltre elementi di acquisizione di autonomia da parte degli Stati rispetto alle istituzioni, M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una "governance" negoziata per l'UEM?*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 2, 2014, pp. 317-342.

¹² Avvenuta, secondo la procedura semplificata di cui all'art. 48, par. 6, del Tfue, con la decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 (2011/199/Ue).

¹³ La modifica riguarda l'inserimento del par. 3 recante: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità». Su questa base è stato possibile istituire il Meccanismo Europeo di Stabilità (Mes), organizzazione intergovernativa europea, attiva dal luglio del 2012, con l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria ai Paesi dell'Area Euro che hanno (o rischiano in modo concreto di avere) gravi problemi di finanziamento. Sulla legittimità della procedura semplificata utilizzata per modificare l'art. 136 del Tfue, al fine di conferire una "veste costituzionale" al Mes, e sulla compatibilità di quest'ultimo col diritto europeo, si è pronunciata la Corte di giustizia (Seduta Plenaria), con la nota sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, Thomas Pringle contro *Gouvernement of Ireland* e altri. Per un commento a tale sentenza, si veda, *ex multis*, P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, fasc. 1, 2013, pp. 129 e ss.; ID., *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 1, 2020, 1, pp. 99-125.

¹⁴ Sono da ricordare, in quest'ottica, i due pacchetti legislativi denominati *Six Pack* e *Two Pack*. Il primo, entrato in vigore il 13 dicembre 2011, introduce un'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita. Il secondo, entrato in vigore nel maggio 2013, prevede un ulteriore rafforzamento della sorveglianza di bilancio per i paesi dell'Area Euro, concentrandosi, in particolare, sugli Stati soggetti

Al contempo, però, il principio di solidarietà economica europea risulta associabile anche alla necessità di prevedere strumenti precipuamente finalizzati alla correzione delle disuguaglianze e degli squilibri nello sviluppo tra gli Stati membri. Questa solidarietà di tipo riequilibratorio si traduce, secondo un legame espressamente previsto dall'art. 3, par. 3, del TUE¹⁵, nel ben noto concetto di "coesione economica, sociale e territoriale"¹⁶.

La politica di coesione, il cui obiettivo è «promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione»¹⁷, costituisce infatti un vettore fondamentale di logiche redistributive, ritenute essenziali per realizzare l'Unione economica e monetaria, dal momento che contribuiscono a ridurre il livello di indebitamento e i disavanzi eccessivi negli Stati membri meno prosperi dal punto di vista economico, favorendo così la convergenza¹⁸.

Tra i due poli della condizionalità e della coesione si è venuto a creare, nel tempo, un intreccio sempre più stretto, laddove la prima, a seguito della crisi, ha assunto una posizione centrale nel rafforzamento della *governance* economica europea e nella preservazione degli equilibri finanziari dell'intera Unione, andando a comprimere, e in parte riconfigurare, il raggio d'azione della seconda.

L'ingresso della condizionalità nelle politiche di coesione, ovvero nei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), che della medesima sono mezzo di attuazione, è invero ben più risalente, essendo riconducibile al 1994, quando veniva introdotta, per la prima volta, nel Fondo di Coesione, la c.d. condizionalità macroeconomica¹⁹, poi estesa a tutta la materia dei fondi SIE con la programmazione

alla procedura di *deficit* eccessivo o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria. Infine, sempre per rinsaldare la disciplina di bilancio, nel 2012, è stato firmato il Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* dell'Unione economica e monetaria.

¹⁵ Art. 3, par. 3 TUE «l'Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». L'art. 120 TFUE prevede, del resto, che gli Stati membri attuino la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione di cui all'art. 3 TUE.

¹⁶ La triplice accezione è riconducibile al Trattato di Lisbona, che ha aggiunto la dimensione territoriale a quella economica e sociale. Con Lisbona, la coesione assume il ruolo di politica trasversale nel perseguimento di qualsiasi altra politica di competenza dell'Unione. La stessa veniva introdotta nel Trattato CEE da parte dell'Atto Unico europeo, nel 1986, al fine di fronteggiare il diverso sviluppo delle Regioni europee, favorendo il ravvicinamento di quelle meno progredite a quelle più ricche, cfr. G. ASARO, *Il principio di solidarietà nella politica di coesione: recenti sviluppi alla luce della crisi migratoria*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, fasc. 1, 2019. Sulle politiche di coesione, *ex multis*, cfr. A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 1996.

¹⁷ Art. 174, par. 1, del TFUE.

¹⁸ Si tratterebbe di una concezione della solidarietà basata sul c.d. *enlightened self-interest*, su cui cfr. S. FERNANDES, E. RUBIO, *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?*, in *Notre Europe - Jacques Delors Institute*, Policy Paper 51, 2012, disponibile al link: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/solidarityemus.fernandes-e.rubionefeb2012.pdf>.

¹⁹ Si veda il regolamento (CE) n. 1164/94, del 16 maggio 1994, istitutivo del Fondo di coesione. In particolare, l'art. 6, rubricato «Assistenza condizionata», stabiliva, al par. 1, che: «In caso di decisione presa dal Consiglio, il quale constati, conformemente all'articolo 104 C, paragrafo 6 del trattato, l'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo in uno Stato membro, e se la decisione non viene abrogata ai sensi del paragrafo 12 di detto articolo entro un anno o entro qualsiasi altro termine stabilito per

2014-2020²⁰, al fine di imporre un adeguamento delle politiche nazionali alla rinnovata *governance* economica europea.

Tale estensione della condizionalità macroeconomica, come sottolineato dalla dottrina²¹, rispondeva, nelle intenzioni della Commissione, a una duplice finalità: aumentare l'efficacia e l'efficienza della politica di coesione, rendendola al contempo strumento di *enforcement* delle norme del Patto di stabilità e crescita.

Se chiare appaiono le intenzioni, coerenti con la politica di rigore adottata dalle Istituzioni europee a seguito della crisi, meno evidente sembra essere il risultato ottenuto con riguardo alla compatibilità tra un approccio correttivo-sanzionatorio, fondato sulla sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti relativi ai programmi di uno Stato membro (il c.d. braccio correttivo della condizionalità macroeconomica negativa)²² e la natura solidaristica dei fondi strutturali. A essere

correggere il disavanzo in una raccomandazione formulata ai sensi del paragrafo 7 del medesimo articolo, il Fondo non finanzia, per tale Stato membro, alcun nuovo progetto e, in caso di progetti di grande portata da realizzare in varie fasi, alcuna nuova fase di progetto». L'applicazione della condizionalità macroeconomica riguardava unicamente la procedura per i disavanzi eccessivi. Col regolamento (Ce) n. 1084/06, dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (Ce) n. 1164/94, venivano inserite due significative modifiche: la previsione per cui, oltre alla decisione del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo nello Stato membro beneficiario, per procedere a una sospensione fosse necessaria anche la determinazione, conformemente all'art. 104, par. 8, Tce, che lo Stato membro interessato non avesse dato seguito effettivo alle raccomandazioni formulate dal Consiglio ai sensi del par. 7 dello stesso articolo, al fine di far cessare la situazione di disavanzo; l'introduzione di una maggiore discrezionalità in capo al Consiglio nel decidere della sospensione dei pagamenti. A questa sanzione è stato fatto ricorso una sola volta, nel 2012, contro l'Ungheria, sebbene poi il procedimento sia stato revocato prima che la sospensione potesse produrre effetti, trattandosi di uno Stato che si presentava fortemente debilitato dal punto di vista economico. Si veda M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, fasc. 2, 2019, pp. 413 e ss.

²⁰ *Ibidem*. Con la programmazione 2000-2006, la condizionalità è stata aggiunta ai vari principi fondamentali – concentrazione, programmazione, partenariato e addizionalità – che animano la configurazione dei fondi. In relazione al periodo di programmazione 2014-2020, la condizionalità nei fondi Sie è stata estesa in maniera significativa, attraverso la previsione di condizionalità macroeconomiche, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. Il regolamento (Ue) n. 1303/2013, 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*, all'art. 19 e nell'Allegato XI disciplina la condizionalità *ex ante*, mirante a verificare la capacità degli Stati membri di disporre di un assetto normativo e organizzativo adeguato per conseguire gli obiettivi dei fondi strutturali e di investimento. La condizionalità *ex ante* è articolata in condizionalità "tematiche", "settoriali" e "generali" (legate a obiettivi orizzontali e applicabili a tutti i fondi). La condizionalità *in itinere* è volta a verificare che gli Stati membri siano in grado di confermare le proprie capacità gestionali in corso d'opera. La condizionalità *ex post* chiede invece agli Stati membri di dimostrare la propria capacità gestionale alla conclusione del periodo di programmazione. L'art. 23 del regolamento prevede infine la c.d. condizionalità macroeconomica, atta a garantire che l'efficacia dei fondi Sie non sia condizionata da politiche macroeconomiche inadeguate.

²¹ *Ivi*, p. 421.

²² Nel regolamento (Ue) n. 1303/2013, il capo IV, intitolato «Misure collegate a una sana *governance* economica», prevede due ipotesi di condizionalità macroeconomica: una *negativa* (art. 23) e una *positiva* (art. 24). La prima agisce a fronte del mancato rispetto di determinate condizioni, stabilendo la

stigmatizzato è, in particolare, il disallineamento tra destinatari delle sanzioni – sovente le Regioni più svantaggiate – e i responsabili effettivi dei disavanzi, ovvero i Governi centrali²³.

Si tratta, peraltro, di una discrasia ontologica, dovuta al contrasto tra due impostazioni divergenti, quella profondamente centralizzata, che caratterizza la *governance* economica, e l'impostazione multilivello, su cui si struttura invece la politica di coesione²⁴.

Inoltre, come è stato sottolineato in alcune analisi²⁵, sono numerosi i limiti di questa soluzione, che pone lo Stato membro colpito dalla sanzione di fronte alla scelta tra finanziare in modo autonomo il progetto precedentemente soggetto al finanziamento europeo – con il conseguente aumento del proprio disavanzo di bilancio – oppure rinunciare all'intervento – venendo così meno, però, l'effetto perequativo della coesione. In entrambe le circostanze, le difficoltà economiche del Paese soggetto alla misura correttiva finiscono per risultare aggravate. Insomma, il ricorso alla politica di coesione come strumento di attuazione della *governance* economica europea solleva non pochi interrogativi critici.

Giova in tal senso richiamare quanto affermato dal Comitato economico e sociale europeo, in un parere del 2012, nel quale lo stesso si mostrava favorevole alla previsione di un rafforzamento della c.d. condizionalità *ex ante* ed *ex post* nei fondi strutturali dell'Ue, ma fermamente contrario alla condizionalità macroeconomica, «che penalizza regioni e cittadini che non hanno colpa delle decisioni macroeconomiche adottate a livello nazionale o europeo»²⁶.

sospensione degli impegni o dei pagamenti e si articola in un braccio preventivo, che consente alla Commissione di chiedere allo Stato membro di rivedere e modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti, e in un braccio correttivo, con cui si può procedere alla sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti relativi ai programmi di uno Stato membro. La seconda, invece, viene denominata *positiva* perché associa, in senso premiale, al ricorrere di certe condizioni la previsione di un beneficio, corrispondente all'aumento del tasso di cofinanziamento previsto.

²³ Cfr. M. FISICARO, cit., p. 433.

²⁴ Cfr. M. JOUEN, *The macro-economic conditionality, the story of a triple penalty for regions*, in *Notre Europe - Jacques Delors Institute*, Policy Paper 131, 2015, disponibile al link: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/macroeconomicconditionality-jouen-jdi-march15.pdf>. L'A. sottolinea come le autorità regionali e locali, in particolare, deplorino la "doppia penalizzazione" che verrebbe loro inflitta, non essendo responsabili per i disavanzi eccessivi nazionali ma venendo, di contro, direttamente coinvolte dagli effetti negativi della sospensione. La problematica riguarderebbe in modo specifico le Regioni più povere, nelle quali il tasso di investimenti è maggiormente dipendente dai fondi Sie.

²⁵ Cfr. in particolare S. VERHELST, *Linking Cohesion Policy to European Economic Governance: an Idea Up for Improvement*, European Policy Brief n. 3, settembre 2011, disponibile al link: <http://aei.pitt.edu/63518/>.

²⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (Ce) n. 1083/2006, Com(2011) 615 definitivo – 2011/0276 (Cod) (2012/C 191/06) Relatore: Vardakastanis.*

Una diversa lettura del ruolo della coesione nella composizione del rapporto tra solidarietà e responsabilità economica pare essere, invece, adesso prospettabile grazie agli interventi posti in essere per contenere gli effetti nefasti dell'emergenza sanitaria che ha investito l'Europa, e il resto del mondo, nel corso del 2020.

Innanzitutto, perché, nell'immediato, a venire rapidamente adattata è stata proprio la legislazione volta a disciplinare l'utilizzo dei fondi strutturali²⁷, con la finalità di garantire, mediante azioni di riequilibrio, il corretto funzionamento del mercato interno. In secondo luogo, perché la politica di coesione, a fronte delle disfunzioni arrecate dall'agire congiunto della pandemia e della crisi climatica, si presenta oggi come l'architrave delle misure per la ripresa, nell'ottica sia del rafforzamento delle economie nazionali indebolite dall'emergenza sanitaria, sia della trasformazione verde dell'Unione, con l'affermazione del concetto della "transizione giusta"²⁸, cardine del *Green Deal* Europeo.

Similmente a quanto già avvenuto in passato, si ritiene infatti necessario accompagnare i processi di riconversione industriale richiesti dalla transizione ecologica con misure di sostegno finanziario atte ad agevolare i territori che, per la loro dipendenza dai combustibili fossili, sono maggiormente esposti, anche in termini occupazionali, alle ripercussioni negative della stessa.

Seguendo una logica che possiamo ritenere analoga a quella con la quale veniva concepita la solidarietà alla base del Fondo di Coesione, cioè il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria e del mercato unico, mediante l'uniformazione dei tassi di crescita dei singoli Stati che lo compongono²⁹, è stata poi prevista, nello

²⁷ Si vedano: il regolamento 2020/460/Ue, del 30 marzo 2020, riguardante la *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII), che modifica il regolamento recante disposizioni comuni sui fondi strutturali, il regolamento specifico inerente il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) il regolamento relativo al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca; il successivo regolamento 2020/558/Ue, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (Ue) n. 1301/2013 e (Ue) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di Covid-19, denominato CRII plus, in cui sono state varate ulteriori misure di flessibilizzazione, in affiancamento a quelle già operanti nell'ambito del CRII. Sul tema, cfr. I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in rivista.eurojus.it, fasc. 3, 2020, pp. 123 e ss.

²⁸ Nell'ambito del *Green Deal*, la Commissione ha proposto la creazione di un Meccanismo per una transizione giusta che poggia su tre pilastri: il Fondo per una transizione giusta; il regime per una transizione giusta nell'ambito di *InvestEU*; uno strumento di prestito per il settore pubblico della Bei. Il Fondo per una transizione giusta è un nuovo strumento finanziario nel quadro della politica di coesione dedicato espressamente al sostegno di quei territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica. Il concetto della giusta o equa transizione era già presente negli atti giuridici europei ben prima della proposta della nuova Commissione von der Leyn. Lo stesso veniva evocato, in particolare, nel Fondo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio per la riqualificazione professionale e il nuovo inserimento dei lavoratori, divenuto poi Fondo Sociale Europeo (Fse).

²⁹ Il Fondo di Coesione veniva originariamente concepito come strumento di natura temporanea per il periodo 1994-1999, al fine di sostenere i Paesi con un reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione, che sceglievano di aderire a un programma di convergenza per entrare nell'Unione economica e monetaria (Uem). Nel 1999, in vista dell'ingresso di dieci nuovi Stati membri e alla luce delle difficoltà economiche di alcuni Paesi già facenti parte dell'Uem, si decise di prorogare

scenario predisposto per affrontare l'odierna crisi, la creazione di uno strumento basato su meccanismi di mutualizzazione del debito e sull'attribuzione alla Commissione non solo di poteri di coordinamento e controllo ma anche di una capacità diretta di indebitamento (v. *infra*, § 2 e § 4).

La discontinuità rispetto alle precedenti misure anticrisi, incentrate sull'austerità, è netta ed è testimoniata soprattutto dalla decisione di sospendere il Patto di Stabilità per tutto il tempo necessario per permettere alle economie di riprendersi dalla crisi generata dalla pandemia, scelta che si riflette in un cambiamento di paradigma regolatorio³⁰, visibile anche nel diverso inquadramento della condizionalità macroeconomica nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027³¹.

Gli obiettivi perequativi della politica di coesione appaiono pertanto, in questo contesto, come il volano con cui riabilitare in chiave solidaristica il processo di integrazione europea, elevando il mercato unico a strumento per assicurare, nello spirito del Trattato di Lisbona, l'effettività dei diritti sociali fondamentali.

I due volti della solidarietà economica, riassumibili nel concetto della "responsabilità redistributiva" trovano, infatti, nella previsione di un fondo europeo di ripresa un terreno fertile di incontro, laddove l'erogazione delle risorse fornite dall'Unione viene agganciata all'adozione da parte degli Stati beneficiari di specifiche politiche, secondo lo schema definito dalla dottrina della "condizionalità utile"³², ovvero della conformazione – «protesa al perseguimento di un'azione virtuosa nel futuro» – agli obiettivi politici dell'Unione³³.

il fondo anche per il periodo successivo, cfr. S. FERNANDES, E. RUBIO, *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?*, cit., p. 13.

³⁰ Sul tema cfr. L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in www.irpa.eu, 10 novembre 2020, disponibile al link: <https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2020/11/Sistema-amministrativo-RRF.pdf>.

³¹ Negli accordi politici provvisori tra Consiglio e Parlamento, del dicembre 2020, riguardanti il Regolamento contenente le disposizioni comuni sui fondi strutturali per il periodo 2021-2027, è stata infatti alleggerita la disposizione riguardante la condizionalità macroeconomica (art. 15), in linea con molte richieste presentate dall'Italia nel quadro delle decisioni assunte dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020. In particolare, viene eliminato il potere della Commissione di intervenire direttamente a sospendere i pagamenti nel caso in cui lo Stato membro ometta di adottare un'azione efficace in risposta a una richiesta di revisione dei programmi per l'attuazione di una raccomandazione specifica del Consiglio al Paese. Inoltre, la sospensione non si applica fino al 2023 e dopo il 2026 e non può essere riferita allo stesso programma operativo per due anni consecutivi. È stata poi ripristinata la previsione per cui sono modificabili le disposizioni sulla condizionalità macroeconomica in caso di importanti cambiamenti nella situazione socioeconomica dell'Unione. Il Parlamento ha infine approvato, nel dicembre 2021, anche la c.d. *rule of law conditionality*, volta a tutelare il bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto, su cui cfr. 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'Unione*.

³² Cfr. E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 6, 2020, pp. 151 e ss.

³³ Tra cui, principalmente, la digitalizzazione e la transizione verde, in linea con il *Green Deal* e la nuova politica industriale europea. Cfr. M. PASSALACQUA, *Numquam nega, raro adfirma: il rinnovato "intervento" dello Stato nell'economia*, in *Mercato conc. reg.*, fasc. 1, 2021.

Nel prosieguo della trattazione verrà quindi proposta l'analisi di questa evoluzione prospettica legata alla riemersione della solidarietà economica quale motore immobile del progetto europeo, andando a esaminare come la condivisione dei rischi, risultato che, peraltro, rimane ancora da raggiungere compiutamente all'interno dell'Unione bancaria (v. *infra*, § 3), sembri costituire il perno di possibili trasformazioni istituzionali nell'ottica della graduale costruzione di un'Unione fiscale *in fieri*.

2. La mutualizzazione del debito e i limiti dei Trattati

Dal quadro sin qui tratteggiato è venuto in rilievo come lo «spirito di solidarietà» stia tornando a svolgere una funzione propulsiva nel processo di integrazione europea.

Con riferimento alla politica economica, tale significativa locuzione è contenuta nell'art. 122, par. 1, del Tfu³⁴, che consente un intervento del Consiglio in situazioni di crisi economica degli Stati, menzionando alcune ipotesi che non costituiscono una lista chiusa³⁵; al secondo paragrafo, invece, esso reca la previsione secondo la quale l'Unione può fornire, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria temporanea e *ad hoc* a 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 esulano dal suo controllo». Siffatta disposizione è stata analizzata accuratamente dalla giurisprudenza europea³⁶, che ne ha sancito la non assoggettabilità ai limiti di cui all'art.

³⁴ L'espressione si rinviene anche nell'art. 222 del Tfu, al par. 1, che recita: «L'Unione e gli Stati membri agiscono 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», nonché nell'art. 194 Tfu, par. 1, secondo cui gli obiettivi della politica energetica dell'Unione vanno perseguiti «in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri».

³⁵ «Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia». cfr. F. SCIAUDONE, *Art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, Giuffrè, 2014, pp. 1311 e ss.

³⁶ Il riferimento è ancora alla sentenza *Pringle* del 27 novembre 2012 (causa C-370/12, Thomas Pringle contro *Gouvernement of Ireland* e altri), nella quale la Corte di giustizia ha chiarito che, sebbene l'art. 122 Tfu riguardi solamente l'assistenza finanziaria concessa dall'Unione, lo stesso ammetterebbe altresì la possibilità per gli Stati membri di prestarsi assistenza reciproca, mediante un meccanismo *ad hoc*. La solidarietà tra gli Stati, a determinate condizioni, non può infatti risultare in contrasto con la solidarietà dell'Unione e non può considerarsi incompatibile con i Trattati. Cfr. T. RUSSO, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *federalismi.it*, fasc. 9, 2018, pp. 2 e ss.

125 del Tfu³⁷ – ovvero al c.d. divieto di *bailout*, «regola baricentrica della disciplina dell'euro»³⁸ –, e all'obbligo del ricorso alla condizionalità³⁹.

L'articolo 122 – nel quale è espressa una “clausola di solidarietà” che permette di rimanere nel diritto dell'Unione senza entrare nell'ambito della cooperazione intergovernativa⁴⁰ –, nel contesto della Grande Recessione è stato utilizzato per creare il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (Mesf), finalizzato ad aiutare gli Stati membri investiti dalla crisi economico-finanziaria, preservando in questo modo la stabilità dell'intera Unione⁴¹. Si è trattato di una misura a carattere temporaneo, strettamente legata alla necessità di offrire un ausilio destinato a cessare col superamento dell'emergenza.

Con analogo intento, nell'attuale crisi pandemica, l'Unione ha istituito il fondo *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (Sure), anch'esso rinveniente la propria base giuridica nell'art. 122 del Tfu⁴². Il Sure, operando attraverso l'erogazione di prestiti sostenuti da un sistema di garanzie degli Stati membri nei confronti dell'Unione⁴³, sembra rappresentare, pur essendo uno strumento solo temporaneo, un primo passo effettivo verso l'istituzionalizzazione del principio solidaristico come elemento cardine delle misure anticrisi a livello europeo. Tale programma, come è stato osservato, presenta infatti una significativa componente (re-)distributiva a livello territoriale, emergendo, all'interno dell'Unione, in particolare due

³⁷ Nella sentenza Pringle (causa C-370/12, Thomas Pringle contro *Gouvernement of Ireland* e altri), la Corte di giustizia ha specificato che l'art. 125 «non è diretto a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro» e che se lo stesso vietasse qualsiasi assistenza finanziaria da parte dell'Unione o degli Stati membri ad un altro Stato membro, l'articolo 122 Tfu avrebbe dovuto precisare che esso ne costituisce una deroga.

³⁸ Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 546.

³⁹ Cfr. F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla Pandemia Covid-19 (SURE): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *Sidiblog*, 5 aprile 2020, disponibile al link: <http://www.sidiblog.org/2020/04/05/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/>.

⁴⁰ Cfr. 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, disponibile al link: <https://www.aisdue.eu/anna-pitrone-covid-19-uno-strumento-di-diritto-dellunione-europea-per-loccupazione-sure/>.

⁴¹ Cfr. regolamento (Ue) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 *che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria*. L'Unione europea ha utilizzato tale strumento per concedere prestiti all'Irlanda e al Portogallo e un finanziamento ponte alla Grecia.

⁴² Cfr. regolamento (Ue) 2020/672 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*. Il 20 ottobre la Commissione europea ha emesso le prime due obbligazioni a titolo di Sure e il 27 ottobre l'Italia ha ricevuto la prima *tranche* dei circa 27,4 miliardi di Euro di prestiti Sure.

⁴³ Si tratta di un sistema di garanzie volontarie prestate dagli Stati membri. Il contributo di ciascuno Stato membro all'importo complessivo della garanzia corrisponde alla sua quota relativa del reddito nazionale lordo totale dell'Unione europea, sulla base del bilancio Ue del 2020.

gruppi di Paesi beneficiari: quelli dell'Europa meridionale e Centro-orientale, e l'Irlanda⁴⁴.

Esso costituisce un esempio di sistema europeo di mutualizzazione dei rischi sociali, fondato sull'emissione di titoli di debito comune – i c.d. *social bonds* – emessi dalla Commissione, Istituzione dell'Unione, e non da una organizzazione di diritto internazionale, come nel caso del Mes. Sul piano istituzionale simile passaggio può rivelarsi estremamente importante per segnare un'ulteriore cesura rispetto all'armamentario anticrisi predisposto nel contesto della crisi finanziaria dello scorso decennio⁴⁵.

Come già sottolineato, infatti, i limiti dell'architettura istituzionale dell'Unione economica e monetaria hanno comportato, in quella circostanza, risposte sviluppate «prevalentemente al di fuori del quadro del diritto dell'Unione Europea, attraverso il ricorso a strumenti formalmente di diritto internazionale, anche se sostanzialmente “europei”»⁴⁶.

Certo ogni scenario necessita di essere adeguatamente misurato con le regole dei Trattati, soggette a diverse letture ermeneutiche, ma comunque ancorate a un rigido principio di condizionalità, volto a garantire la responsabilizzazione dei Governi nazionali e a scongiurare il pericolo di un'“Unione dei trasferimenti”. Questo si evince dal rigore espresso dall'art. 125 Tfeue, che stabilisce il divieto per l'Unione di farsi carico degli oneri derivanti dalle scelte economiche attuate dai Paesi membri e, per i singoli Stati membri, degli impegni degli assunti da altri Stati membri, sancendo una chiara separazione tra il bilancio dell'Unione e il bilancio di questi ultimi. Insieme agli artt. 123 e 124, tale previsione⁴⁷ forma un trittico normativo, difficilmente aggirabile, che limita fortemente le possibilità di mutualizzazione del debito in Europa⁴⁸.

⁴⁴ Cfr. F. CORTI, *Crisi pandemica e solidarietà europea: SURE da strumento temporaneo a meccanismo permanente?* Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale, nota 2/2021, marzo 2021, disponibile al link: <https://osservatoriocoesioneesociale.eu/wp-content/uploads/2021/03/Corti-SURE.pdf>.

⁴⁵ Offre un'analisi critica del fondo, sottolineando che lo spirito di solidarietà evocato dall'art. 122 del Tfeue sarebbe da rinvenire unicamente nel fatto di poter avere accesso al mercato dei capitali, grazie al più elevato *credit rating* del Sure, a condizioni prevedibilmente più vantaggiose di quelle che sarebbero altrimenti possibili per Paesi con un elevato debito pubblico, come l'Italia, S. GIUBBONI, «In a spirit of solidarity between Member States». *Noterella a prima lettura sulla proposta della Commissione di una «cassa integrazione europea»*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 122, 2020, disponibile al link: <https://www.eticaeconomia.it/in-a-spirit-of-solidarity-between-member-states-noterella-a-prima-lettura-sulla-proposta-della-commissione-di-una-cassa-integrazione-europea/>. Per una lettura critica del Sure, cfr. anche F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, cit., p. 206.

⁴⁶ Cfr. A. BARAGGIA, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi: un'analisi comparata*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, fasc. 1, 2019, pp. 37-69.

⁴⁷ Gli artt. 123 e 124 vietano gli scoperti di conto o agevolazioni creditizie di qualsiasi tipo da parte di Bce e Banche Centrali nazionali e misure basate su considerazioni non prudenziali che forniscano accessi privilegiati a istituzioni finanziarie, cfr. C. DECARO, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia, op.cit.*, 2016, pp. 25 e ss.

⁴⁸ Da leggersi in quest'ottica anche l'art. 126 del Tfeue che regola la disciplina di bilancio imponendo agli Stati di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Eppure, qualche ambiziosa proposta in tal senso, in passato, è stata avanzata. Basti pensare agli *stability bonds* descritti in un Libro verde della Commissione europea del 2011 volto a delineare una potenziale traiettoria per l'emissione comune di debito pubblico, immaginando tre alternative, tra le quali figurava la garanzia congiunta di tutti i Paesi membri sui titoli emessi, opzione che, però, avrebbe richiesto necessariamente modifiche dei Trattati, e in particolare dell'art. 125 Tfu⁴⁹.

Come evidenziato dalla dottrina, tutte e le tre ipotesi potevano essere viste come fasi di un più articolato processo diretto verso una maggiore integrazione finanziaria⁵⁰. In ogni caso una simile mutualizzazione del debito avrebbe consentito agli Stati membri, soprattutto in un momento di forte speculazione da parte dei mercati finanziari, come era quello che stava attraversando allora l'Europa, di ottenere finanziamenti a tassi uniformi⁵¹.

Il problema di realizzare degli *stability bonds* assistiti da una garanzia solidale era però appunto costituito dalla necessità di operare una revisione significativa dei Trattati, prospettiva remota e soprattutto non adatta a fornire una rapida risposta a fronte di un'emergenza. Ciò non sarebbe stato necessario nel caso – ipotizzato anch'esso nella proposta della Commissione⁵² – di una garanzia differenziata ovvero proporzionale⁵³.

La via intermedia, fondata sulla presenza di una duplice garanzia, congiunta e differenziata, comunque implicante modifiche dei Trattati, avrebbe potuto rappresentare un equilibrato compromesso per superare l'avversione di alcuni Stati intimoriti dal pericolo di azzardo morale, potenzialmente provocato da un simile assetto di condivisione dei rischi sovrani.

⁴⁹ Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di *stability bond*, Com(2011)818, del 23 novembre 2011. Sul tema cfr. F. DONATI, *Crisi dell'euro, "governance" economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Riv. AIC*, fasc. 2, 2013, pp. 1-13.

⁵⁰ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2012, pp. 427-430.

⁵¹ F. DONATI, *Crisi dell'euro*, cit., p. 7.

⁵² G. PITRUZZELLA, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, cit., pp. 37-38, ricorda che dopo la prima opzione, ovvero quella di una sostituzione totale dei titoli nazionali con gli *stability bonds*, emessi da un'agenzia centralizzata del debito, e con una garanzia congiunta di tutti i Paesi membri, la Commissione aveva previsto la possibilità sia della sostituzione parziale dei titoli nazionali con gli *stability bonds* con garanzia congiunta e differenziata, sia della sostituzione parziale dei titoli nazionali con gli *stability bonds* con garanzia differenziata «pro-quota» degli Stati membri dell'Eurozona.

⁵³ Come sottolineato da F. DONATI, *Crisi dell'euro*, cit., p. 7, «L'introduzione di *stability bond* assistiti da garanzie proporzionali non richiederebbe una modifica dei Trattati. Si tratterebbe infatti di un meccanismo per certi aspetti simile a quello già sperimentato per il Fesf e per il Mes, considerati compatibili con il divieto di salvataggio finanziario stabilito dall'art. 125 Tfu. Ben maggiore sarebbe invece l'affidabilità creditizia di *stability bonds* assistiti da una garanzia solidale da parte di tutti gli Stati che partecipano all'emissione congiunta. La sostituzione (in tutto o in parte) delle emissioni nazionali con questo tipo di *stability bond* consentirebbe pertanto a tutti gli Stati beneficiari dell'emissione congiunta di finanziarsi a tassi assai più favorevoli, indipendentemente dalla condizione delle rispettive finanze nazionali».

Tale ipotesi mediana riprendeva in parte il progetto dei c.d. *Blue Bond*, presentato, nell'ambito del dibattito sugli *eurobond*⁵⁴, dagli economisti Jakob von Weizsäcker e Jacques Delpla, in base al quale le emissioni si sarebbero potute scindere in due nuclei: da un lato, i *blue bond*, mutualizzati sino a un certo ammontare del prodotto interno di ciascuno Stato; dall'altro, i *red bond* nazionali. Con la scissione, la parte fino al 60% del Pil (*blue bond*) sarebbe stata garantita in solido da tutti gli Stati dell'Eurozona, mentre la parte eccedente tale soglia (*red bond*), non sarebbe stata coperta dalla garanzia solidale, offrendo un rendimento più elevato⁵⁵.

Il dibattito, seppure infruttuoso, ha avuto il pregio di stimolare una riflessione sulla possibilità di realizzare un'Unione fiscale mediante una maggior condivisione (anche se parziale) del rischio sul debito.

La questione dell'integrazione fiscale è riemersa in occasione della crisi pandemica, che ha offerto nuove prospettive per negoziare meccanismi di mutualizzazione e redistribuzione imperniati su logiche di tipo solidaristico, rappresentando altresì l'opportunità per analizzare i margini di manovra effettivamente consentiti, in tal senso, dal diritto europeo.

Con il Fondo *Next generation Eu* (v. *infra*, § 4), in particolare, sono nuovamente venute in rilievo le asperità costituite dai vincoli dei Trattati, e in particolare, oltre alla *no bail-out clause*, è stato richiamato il limite di cui all'art. 310 del Tfeue, che stabilisce che «[t]utte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio», oltre che «risultare in pareggio». La nuova e inedita struttura creata in base alla proposta della Commissione, fondata su prestiti contratti sui mercati finanziari, garantiti in solido da tutti gli Stati membri, implicando che la spesa dell'Unione sia finanziata da entrate future, solleva pertanto una questione di conformità al principio di pareggio di bilancio sancito da tale articolo, in forza del quale, per esempio, nel 2015 è stata negata la possibilità per

⁵⁴ Sugli *eurobond* si ricorda la nota proposta formulata da Jean-Claude Juncker e Giulio Tremonti, incentrata sulla creazione di una *European Debt Agency*, che avrebbe dovuto sostituire lo *European Financial Stability Facility*, per emettere obbligazioni sovrane europee. La contrarietà della Germania ha impedito che il progetto venisse poi accolto. Cfr. A. QUADRIO CURZIO, *A proposito di bond europei*, in *Il Mulino*, fasc.1, 2011, pp. 282 e ss. Alla base del rifiuto tedesco vi era, oltre al timore di peggiorare i tassi ai quali finanziare il proprio debito pubblico, anche l'asserita incompatibilità degli *eurobond* con i Trattati, che impediscono la mutualizzazione del debito sovrano. Occorre leggere in continuità con questa posizione anche la recente sentenza *Weiss* del Tribunale costituzionale federale tedesco, del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, riguardante il *Quantitative Easing*, ovvero il programma di acquisto dei titoli di Stato realizzato, nel 2015, da parte della Bce. Sebbene la decisione esuli dall'analisi delle misure anticrisi adottate durante l'emergenza pandemica, è stata comunque interpretata come una conferma dell'opposizione della Germania alla possibile implementazione di strumenti europei che conducono a forme di mutualizzazione del debito. Sul punto, cfr. C. MARCHESI, *Il ruolo dello stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Riv. AIC*, fasc. 1, 2021, pp. 232 e ss.; cfr. anche F. ANNUNZIATA, M. LAMANDINI, *Weiss e il diritto bancario dell'Unione. Banco di prova dei principi fondamentali del Trattato UE*, in *Giur. comm.*, fasc. 6, 2020, pp. 1103 e ss.

⁵⁵ J. VON WEIZSÄCKER, J. DELPLA, *The Blue Bond proposal*, Policy Brief 3, Bruegel, 2010. Cfr. M. MINENNA, *Blue/Red Bonds (Delpla e Weizsäcker)*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 ottobre 2019.

l'Unione di emettere debito pubblico per finanziare il piano di investimenti per l'Europa⁵⁶.

Sul punto, un parere del servizio giuridico del Consiglio, del 24 giugno 2020, sulle proposte relative al *Next Generation Eu*, ha stabilito che il ricorso all'assunzione di prestiti per finanziare spese attraverso programmi dell'Unione, per mezzo di entrate con destinazione specifica esterne, non inciderebbe sulle entrate e sulle spese iscritte nel bilancio e, pertanto, non comprometterebbe il pareggio di bilancio. Tuttavia, nel parere si sottolinea altresì che «il ricorso a entrate con destinazione specifica esterne è soggetto a chiari vincoli e non può essere illimitato. Più specificamente, l'«assunzione di prestiti destinati a spese» non può diventare una caratteristica permanente del panorama di bilancio»⁵⁷.

Indubbiamente, un tale strumento, basato su sovvenzioni oltre che su prestiti, sebbene provvisorio e quantitativamente limitato, rimette in gioco l'idea della condivisione dei costi nell'ambito di una costruzione tutta interna all'Unione europea. Ciò consente un recupero di centralità da parte di quest'ultima, grazie, specificamente, al ruolo proattivo assunto dalla Commissione, che ha permesso, almeno in parte, il superamento dell'intergovernativismo caratterizzante la gestione della precedente crisi finanziaria⁵⁸. Viene peraltro attenuata, in questo modo, anche quella impostazione, sinora maggiormente invalsa, che lega la solidarietà tra i Paesi alla distinzione tra Stati creditori e Stati debitori⁵⁹.

3. Il difficile completamento dell'Unione bancaria tra responsabilità economica e condivisione dei rischi

⁵⁶ Si vedano le risposte date, nel 2015, dalla Vicepresidente della Commissione Georgieva alle interrogazioni di alcuni parlamentari europei inerenti alla possibilità di emettere debito pubblico per finanziare il piano di investimenti per l'Europa. In particolare: Question reference: E-005201/2015, 3 giugno 2015: «*A distinction needs to be made between the possibility for the EU to issue public debt and the issuance of EU public debt in order to balance the EU budget, as suggested by the Honourable Member. Indeed, Article 310 TFEU does not prohibit issuing EU public debt. This is the case, for instance, to raise the funds needed for the financial assistance to Member States or third countries through back-to-back loans. These borrowing and lending operations are neutral from the budgetary point of view as no disbursement is requested and the new liability is fully matched by an asset; if a delay or a default by a borrower has to be compensated by the EU budget, this is done drawing on the own resources of the Union. However, as regards the obligation to balance the EU budget, the consistent interpretation over time of such Article is that the EU budget cannot be balanced by issuing public debt*»; Question reference: E-001662/2015, 23 novembre 2015: «*The Treaty establishes the principle of a balanced budget for the EU. Filling a gap between revenue and expenditure by issuing public debt is therefore not possible. The Investment Plan can therefore not serve to finance EU budget expenditure by issuing public debt. The Commission is at this stage not envisaging submitting proposals to modify the Treaty*».

⁵⁷ Parere del servizio giuridico del Consiglio, Bruxelles, 24 giugno 2020 (OR. en) 9062/20.

⁵⁸ Cfr. E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, cit., p. 162.

⁵⁹ Su cui cfr. E. CHITI, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., pp. 438 e 442.

La prospettiva di una politica di bilancio europea basata sull'emissione di debito comune si incaglia, come abbiamo sottolineato, nei limiti posti dai Trattati. L'integrazione fiscale sembra, tuttavia, costituire, nel turbolento processo di unificazione che caratterizza l'Europa, il successivo inevitabile avanzamento, reso possibile dall'attuale emergenza, dopo la maggiore integrazione finanziaria realizzata in risposta alla precedente crisi. Il ragionamento si fonda su presupposti ipotetici poiché, come in una sorta di traiettoria segnata dalla presenza di un grande punto cieco, ci si muove secondo meccanismi di continuo assestamento degli equilibri, segnati da adattamenti alla contingenza capaci di mutare, gradualmente, il quadro d'insieme.

In questa evoluzione per passaggi, l'elemento di svolta in senso progressivo – dunque nella direzione di un più elevato tasso di sovranazionalità – o regressivo – orientato cioè verso l'affermazione di logiche di integrazione differenziata o, in termini ancor più radicali, verso la disgregazione – è rappresentato proprio dal rapporto tra condivisione e riduzione dei rischi. In specie, ad essere controversa è l'ammissibilità di uno scenario nel quale queste due dimensioni si rafforzano reciprocamente, senza necessariamente risultare contrapposte, ovvero senza subordinare in maniera inderogabile il concreto invero della prima al rafforzamento della seconda.

Emblematico banco di prova di un siffatto andamento incerto, contraddistinto da fughe in avanti e da battute di arresto, è l'Unione bancaria europea, una delle più interessanti e, nel contempo, complesse sfide istituzionali compiute dall'Europa in questi ultimi anni⁶⁰, che vede nel tema del bilanciamento tra riduzione dei rischi, sinonimo di responsabilità economica, e condivisione dei medesimi, in un'ottica di solidarietà, il proprio angolo di attrito.

Progetto nato dalla crisi finanziaria e volto a produrre un'ulteriore forma di cessione della sovranità da parte degli Stati dell'Eurozona, l'Unione bancaria disvela infatti in modo emblematico tutte le difficoltà di un processo il cui esito, una volta portato a compimento, sarà quello di creare anche dei meccanismi di mutualizzazione delle perdite. Non casualmente, le due componenti ancora in via di definizione di questa "istituzione a formazione progressiva"⁶¹ sono la costituzione di un *fiscal backstop* al Fondo unico di risoluzione delle banche, nell'ambito del sistema di gestione delle crisi

⁶⁰ F. CAPRIGLIONE, *Unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Torino, Utet giuridica, 2013; ID., *Crisi bancarie e crisi di sistema. Il caso Italia*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2020, pp. 1 e ss., ove l'A. afferma che: «La nuova realtà normativa, indotta dalla costruzione dell'UBE, appare profondamente diversa da quella che a lungo ha contraddistinto il complesso disciplinare dei singoli Stati membri e, in particolare, quello dell'Italia. Essa si caratterizza per l'abbandono delle pregresse forme interventistiche – che per quanto criticabili sotto il profilo del "concorso sociale" nel ripianamento delle perdite delle banche in crisi riflettevano, comunque, uno spirito solidaristico – e per la riferibilità ad una tecnica procedimentale protesa all'osservanza di criteri volti ad assicurare una oggettiva equiparazione tra tutti coloro che operano nel mercato in vista di un incremento delle effettive possibilità concorrenziali».

⁶¹ Cfr. M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 1 e ss.

bancarie⁶², e la creazione di uno schema di garanzia comune per i depositanti degli istituti di credito soggetti al meccanismo unico di vigilanza.

Con riguardo alla prima, il 30 novembre 2020, l'Eurogruppo – il Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze dei Paesi che adottano l'Euro – ha raggiunto l'accordo politico definitivo sulla riforma del Mes⁶³, contenente anche la possibilità per quest'ultimo, anticipata all'inizio del 2022, di prestare un sostegno finanziario al Fondo unico di risoluzione per le banche⁶⁴, nel caso in cui le sue risorse non bastino a finanziare gli interventi che è chiamato a realizzare. Tale fondo è basato sulla mutualizzazione del rischio finanziario ed è alimentato dai contributi versati annualmente da tutte le banche dell'Area Euro, che vengono progressivamente condivisi, secondo un programma che giungerà pienamente a regime nel 2024⁶⁵. Lo stesso, una volta completato, godrà di un capitale comunque ridotto, che potrebbe risultare insufficiente nel caso di una crisi sistemica. Per tale ragione si dimostra necessaria la creazione di un simile supporto esterno da parte del Mes.

Invece, per quanto attiene alla creazione di uno schema comune dei depositi, tipico strumento mutualistico improntato a logiche di solidarietà, il percorso deve ancora essere finalizzato.

Il fondo di tutela europeo – terzo pilastro dell'unione bancaria⁶⁶ –, se istituito, consentirebbe di garantire tutti i correntisti europei indipendentemente dal Paese in cui

⁶² Il Fondo unico di risoluzione interviene dopo il Fondo nazionale di risoluzione dello Stato in cui ha sede la banca (costituito con i contributi delle banche domestiche), a sua volta intervenuto in via sussidiaria laddove le risorse degli azionisti e degli obbligazionisti subordinati si rivelino insufficienti.

⁶³ Nel mese di gennaio 2021 è stato poi firmato il Trattato di riforma del Meccanismo europeo di stabilità da parte degli ambasciatori degli Stati membri, atto che ha aperto la strada alla procedura di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali.

⁶⁴ Sulla riforma del Mes, cfr. L. GIANNITI, *La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell'eurozona*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 1, 2020, pp. 305-319, il quale ricorda che nelle intenzioni della Commissione la funzione di prestare garanzia al Fondo di risoluzione unico avrebbe dovuto essere attribuita al Mes ma nelle nuove vesti "comunitarizzate" di Fondo monetario europeo; cfr. anche G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *federalismi.it*, fasc. 34, 2020, pp. IV-XXIII.

⁶⁵ Regolamento (Ue) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che *fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (Ue) n. 1093/2010*.

⁶⁶ Si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che modifica il regolamento (Ue) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi*, Com(2015) 586 final, del 24 novembre 2015, 2015/0270 (Cod). Tale proposta fa seguito alle raccomandazioni contenute nella relazione dei cinque presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria. Essa prevede, sinteticamente, l'istituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi (Edis), come terzo pilastro dell'Unione bancaria, in tre fasi successive: un sistema di riassicurazione per gli Schemi di assicurazione dei depositi (Sgd) nazionali partecipanti, per un primo periodo di tre anni; un sistema di coassicurazione per gli Sgd nazionali partecipanti, per un secondo periodo di quattro anni e, a regime, un sistema di assicurazione completa per gli Sgd nazionali. Un Sgd nazionale può beneficiare dell'Edis solo se i suoi fondi sono costituiti secondo un preciso *iter* di finanziamento e se rispetta comunque le disposizioni fondamentali previste dal diritto dell'Unione.

si trovano⁶⁷. Al momento però, grazie alla direttiva 2014/49/UE⁶⁸, è stato raggiunto un traguardo che possiamo definire intermedio, mediante la previsione di una armonizzazione delle regole di funzionamento dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi.

Come sottolineato dalla dottrina, tuttavia, «[i]n mancanza del completamento del terzo pilastro, il dissesto di una banca significativa ovvero l'insorgere di una nuova crisi sistemica potrebbero essere difficilmente gestibili dai fondi di garanzia nazionali»⁶⁹.

Pertanto, l'istituzione di uno schema comune di protezione dei depositi avrebbe la funzione di tutelare il sistema finanziario nel suo insieme⁷⁰, contribuendo a realizzare la finalità principale dell'Unione bancaria, ovvero l'interruzione del circolo vizioso tra le banche e il debito sovrano. Inoltre, mantenere un tale assetto incompleto comporta il rischio di rendere sempre più profonda la distanza tra i benefici della vigilanza unica e gli effetti negativi del nuovo complesso di regole sulle crisi bancarie⁷¹, ben poco favorevole, nella prospettiva del rafforzamento del mercato unico, al conseguimento di obiettivi di convergenza economica tra gli Stati.

I negoziati sulla realizzazione di uno schema europeo di assicurazione dei depositi sono entrati in stallo a causa delle richieste di alcuni Stati, in particolare la Germania⁷², volte a subordinare l'approvazione di un simile strumento alla previa adozione di misure di riduzione del rischio, ulteriori rispetto a quelle già adottate⁷³.

Per superare questa situazione di *impasse*⁷⁴, è stata proposta una soluzione di compromesso basata sulla creazione di un modello ibrido nell'ambito del quale il fondo

⁶⁷ Cfr. L. LIONELLO, *L'attuazione del progetto di unione bancaria europea. Problematiche e prospettive di completamento*, in *Dir. comm. int.*, fasc. 3, 2017, pp. 651-678.

⁶⁸ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. Essa porta a compimento il processo di uniformazione iniziato nel 1994, con la direttiva 94/19/Ce, essendo finalizzata a eliminare talune differenze tra le legislazioni degli Stati membri in questa materia, allo scopo di facilitare l'accesso all'attività degli enti creditizi, nonché l'esercizio della stessa.

⁶⁹ P. ROSSI, *Profili critici di una Banking Union incompiuta*, in *Amministrazione in Cammino*, 19 dicembre 2019, p. 12. L'A. sottolinea come con un sistema europeo di assicurazione dei depositi non ci sarebbero significativi sussidi incrociati tra gli Stati, neppure nel caso di *shock* legati a Paesi specifici, in quanto i contributi delle banche sarebbero proporzionali ai rischi, sulla base dei criteri Eba.

⁷⁰ Come sostenuto da Mario Draghi nel suo discorso tenuto, nel 2019, da Presidente della Bce, all'Accademia di Atene: «*Deepening public insurance by completing the banking union and strengthening fiscal union is not about creating a transfer union. It is about creating a euro area in which there is less need for public risk-sharing in future, because we have the instruments in place to stabilise crises more quickly, and because we have the right framework to allow private sector risk-sharing to develop more sustainably*». Cfr. M. DRAGHI, «*Stabilisation policies in a monetary union*» Speech at the Academy of Athens, Athens, 1 October 2019, disponibile al link: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191001_1~5d7713fcd1.en.html.

⁷¹ P. ROSSI, *Profili critici di una Banking Union incompiuta*, cit., pp. 21-22.

⁷² Cfr. D. HOWARTH, L. QUAGLIA, *The Difficult Construction of a European Deposit Insurance Scheme: a step too far in Banking Union*, in *J. Econ. Policy Reform*, fasc. 3, 2018, pp. 190-209.

⁷³ La proposta tedesca prevede anche l'introduzione di requisiti prudenziali sui titoli di Stato detenuti dalle banche.

⁷⁴ Si può ricordare che anche la condizionalità macroeconomica è stata introdotta nelle politiche di coesione come meccanismo volto a superare le difficoltà incontrate nelle trattative per la definizione del

europeo andrebbe a integrare piuttosto che sostituire la previsione di schemi nazionali, fornendo supporto di liquidità solo nel caso in cui questi ultimi non siano più in grado di farlo.

Gli schemi nazionali, dal canto loro, sono già coinvolti in logiche di solidarietà transnazionale in base al diritto europeo. L'art. 12 della direttiva 2014/49/UE stabilisce infatti che gli stessi possano essere autorizzati dai rispettivi Stati nazionali a concedere prestiti ad altri schemi⁷⁵, assolvendo un compito di supplenza, seppure su base volontaria, rispetto all'assenza di un meccanismo istituzionale europeo di condivisione dei rischi.

In tal senso, occorre ricordare la nota *querelle* giurisprudenziale che ha visto coinvolti la Commissione europea e il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi italiano (Fitd), incentrata sull'inquadramento da parte della prima degli interventi preventivi del secondo, atti a scongiurare le crisi bancarie, come aiuti di stato illegittimi. La vicenda si è recentemente conclusa con una sentenza della Corte di giustizia del marzo 2021⁷⁶, che ha confermato la correttezza della decisione del Tribunale Ue⁷⁷,

quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, laddove la principale questione critica era rappresentata dalla contrapposizione tra Paesi beneficiari netti e Paesi contributori netti in merito al livello dei finanziamenti.

⁷⁵ Art. 12 della direttiva 49/2014/UE, rubricato *Concessione di prestiti tra SGD*: 1. «Gli Stati membri possono autorizzare gli SGD a concedere prestiti ad altri SGD all'interno dell'Unione, su base volontaria, purché siano soddisfatte le condizioni seguenti: a) l'SGD mutuuario non sia in grado di adempiere ai propri obblighi ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, a causa della mancanza dei mezzi finanziari disponibili di cui all'articolo 10; b) l'SGD mutuuario abbia fatto ricorso ai contributi straordinari di cui all'articolo 10, paragrafo 8; c) l'SGD mutuuario abbia assunto l'impegno giuridico di utilizzare i fondi presi a prestito per regolare i diritti a norma dell'articolo 9, paragrafo 1; d) l'SGD mutuuario non sia attualmente soggetto all'obbligo di rimborsare un prestito ad altri SGD a norma del presente articolo; e) l'SGD mutuuario indichi l'importo di denaro richiesto; f) l'importo totale preso a prestito non superi lo 0,5 % dei depositi coperti dell'SGD mutuuario; g) l'SGD mutuuario informi immediatamente l'ABE e indichi le ragioni per cui le condizioni di cui al presente punto sono soddisfatte e l'importo di denaro richiesto. 2. Il prestito è soggetto alle seguenti condizioni: a) l'SGD mutuuario deve rimborsare il prestito entro cinque anni. Può rimborsarlo in quote annuali. Gli interessi sono dovuti solo al momento del rimborso; b) il tasso di interesse fissato deve essere almeno equivalente al tasso per operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante il periodo del credito; c) l'SGD mutuante deve informare l'ABE del tasso di interesse iniziale e della durata del prestito. 3. Gli Stati membri assicurano che i contributi percepiti dall'SGD mutuuario siano sufficienti per rimborsare l'importo preso a prestito e ristabilire il livello-obiettivo quanto prima. Si veda anche il Considerando n. 37 della direttiva che recita: «La protezione dei depositi è un elemento essenziale per il completamento del mercato interno e un complemento indispensabile del sistema di vigilanza degli enti creditizi, a motivo del *vincolo di solidarietà* che crea tra tutti gli enti operanti su una medesima piazza finanziaria, in caso di inadempimento di uno di essi. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero poter consentire agli SGD di prestarsi reciprocamente denaro su base volontaria».

⁷⁶ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione), del 2 marzo 2021, nella causa C-425/19 P, avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta, il 29 maggio 2019, dalla Commissione avverso la sentenza del Tribunale Ue del 19 marzo 2019.

⁷⁷ Cfr. la sentenza del Tribunale Ue, del 19 marzo 2019, cause riunite T-9816, T-19616, T-19816, Repubblica italiana c/ Commissione. Per l'analisi di questa sentenza e del ruolo del Fitd, sia consentito il rinvio a B. CELATI, *Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi: divieto di aiuti di stato e principio di proporzionalità*, in *Rivista di diritto bancario*, fasc. 2, 2020, pp. 293-355.

sancendo che nel caso della Banca Tercas non erano configurabili “aiuti di Stato”, trattandosi di un intervento attuato mediante fondi non controllati dalle autorità italiane.

Tale pronuncia rafforza l'azione solidaristica svolta dagli schemi di garanzia dei depositi nazionali, che costituiscono uno strumento fondamentale dell'Unione bancaria nella misura in cui, al di là della loro funzione “istituzionale” di rimborso dei depositanti, svolgono, in base a quanto stabilito dall'art. 11 della direttiva 2014/49/Ue, anche un ruolo nel finanziamento della risoluzione degli enti di credito nonché (come avvenuto nel caso Tercas) nella prevenzione del dissesto bancario⁷⁸, con inevitabili benefici per l'intero sistema.

L'incompletezza, da un lato, dell'Unione economica e monetaria e, dall'altro, dell'Unione bancaria appaiono come processi strettamente correlati, dai quali emerge la necessità di avanzare sul piano di una maggiore solidarietà economica per porre fine ad alcune aporie strutturali del progetto europeo che sono alla base della reiterata insorgenza di eventi critici⁷⁹.

⁷⁸ Art. 11 direttiva 2014/49/Ue, rubricato *Uso dei fondi*: «1. I mezzi finanziari di cui all'articolo 10 sono usati principalmente per il rimborso dei depositanti ai sensi della presente direttiva. 2. I mezzi finanziari di un SGD sono utilizzati per finanziare la risoluzione degli enti creditizi conformemente all'articolo 109 della direttiva 2014/59/UE. L'autorità di risoluzione determina, sentito l'SGD, l'importo di cui quest'ultimo è responsabile. 3. Gli Stati membri possono autorizzare un SGD a utilizzare i mezzi finanziari disponibili per misure alternative volte a evitare il fallimento di un ente creditizio, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) l'autorità di risoluzione non ha adottato alcuna azione di risoluzione ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2014/59/UE; b) gli SGD sono dotati di sistemi e procedure appropriati per la scelta e l'esecuzione delle misure alternative nonché il monitoraggio dei rischi affiliati; c) i costi delle misure non superano i costi necessari ad adempiere il mandato statutario o contrattuale degli SGD; d) l'utilizzo di misure alternative da parte dell'SGD è subordinato a obblighi a carico dell'ente creditizio che ha bisogno del sostegno, che comprendono almeno una vigilanza più rigorosa del rischio e ampi diritti di controllo da parte dell'SGD; e) l'utilizzo di misure alternative da parte dell'SGD è subordinato a impegni da parte dell'ente creditizio che ha bisogno del sostegno nel senso di assicurare l'accesso ai depositi coperti; f) l'autorità competente conferma nella sua valutazione la capacità dell'ente creditizio affiliato di pagare i contributi straordinari ai sensi del paragrafo 5 del presente articolo. L'SGD consulta l'autorità di risoluzione e l'autorità competente in merito alle misure e alle condizioni imposte all'ente creditizio. 4. Le misure alternative di cui al paragrafo 3 del presente articolo non sono applicate qualora l'autorità competente, sentita l'autorità di risoluzione, ritenga che sussistano le condizioni per un'azione di risoluzione ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, della direttiva 2014/59/UE. 5. Se i mezzi finanziari disponibili sono utilizzati ai sensi del paragrafo 3 del presente articolo, gli enti creditizi affiliati trasferiscono immediatamente all'SGD i mezzi utilizzati per le misure alternative, se necessario sotto forma di contributi straordinari, qualora: a) si presenti la necessità di rimborsare i depositanti e i mezzi finanziari disponibili dell'SGD siano inferiori a due terzi del livello-obiettivo; b) i mezzi finanziari disponibili risultino inferiori al 25 % del livello-obiettivo. 6. Gli Stati membri possono decidere che i mezzi finanziari disponibili possono essere utilizzati anche per finanziare misure volte a preservare l'accesso dei depositanti ai depositi coperti, compreso il trasferimento delle attività e delle passività e il trasferimento dei libretti di deposito, nel contesto in procedure di insolvenza nazionali, purché i costi sopportati dall'SGD non superino l'importo netto dell'indennizzo dei depositanti coperti presso l'ente creditizio interessato».

⁷⁹ Sottolinea M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, cit., p. 443, che «l'incompletezza dell'UEM richiede uno sforzo enorme in fase di prevenzione perché il fallimento di uno Stato membro non è gestibile con l'attuale strumentario dell'UEM (*too big to fail*)».

La crisi pandemica rende ancora più urgente questa riflessione, dato che i bilanci delle banche sono, e verranno sempre di più, pesantemente gravati dall'aumento dei c.d. crediti deteriorati⁸⁰.

Nella tensione perenne tra istanze intergovernative e metodo comunitario, il *Recovery package* europeo sembrerebbe rappresentare allora un importante tassello verso una maggiore "federalizzazione" del processo di integrazione europea che potrebbe consentire di spezzare lo stallo venutosi a creare sul terzo pilastro dell'Unione bancaria, se non in vista della costruzione di una «comunità di solidarietà» almeno nell'ottica dell'interesse condiviso alla stabilità del sistema nel suo complesso⁸¹.

4. Il *Next Generation Eu* e il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria

In questo senso, soffermandoci adesso più specificamente sul *Next Generation Eu*, possiamo sottolineare come il c.d. Dispositivo per la ripresa e la resilienza, pilastro centrale del piano per la ripresa dell'Europa, sia fondato proprio sull'obiettivo di «promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione»⁸².

Lo spirito di solidarietà trova qui un saldo ancoraggio giuridico nell'art. 175, par. 3, del Tfe, in base al quale è possibile sviluppare, laddove si rendano necessarie, azioni

⁸⁰ La riduzione dei crediti deteriorati costituisce, peraltro, per alcuni Paesi, tra i quali la Germania, una condizione essenziale per poter procedere alla condivisione dei rischi tramite uno schema europeo di assicurazione dei depositi. Sul tema dei *non performing loans* alla luce della crisi pandemica, cfr. F. CAPRIGLIONE, *L'industria finanziaria dopo la pandemia. Il caso Italia*, in *Riv. trim. dir. econ.*, fasc. 1, 2021, pp. 1-22; U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI, *I crediti deteriorati tra stabilità finanziaria e non esclusione sociale. Verso la sostenibilità dell'ecosistema del credito*, in *AGE*, fasc. 2, 2020, pp. 631 e ss.; cfr., inoltre, M. MAGGIOLINO, *La disciplina giuridica della gestione dei crediti deteriorati nella prospettiva delle banche. Profili critici*, Milano, Egea, 2020.

⁸¹ Cfr. E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, cit., p. 177, che ricorda come la crisi finanziaria nell'Eurozona abbia «prodotto, principalmente in via giurisprudenziale, un passaggio dall'obiettivo della "comunità di stabilità" – cfr. "Maastricht Urteuil", BVerfG 2 BvR 2134/92 e BvR 2159/92 – all'obiettivo della "stabilità del sistema nel suo complesso" – Corte costituzionale tedesca, BVerfG, 2BvR 1390/12, 12.9.2012, e Corte di Giustizia, *Pringle*, C-370/12 relative alla legittimità del sul Meccanismo europeo di stabilità (MES) – ma sempre in un'ottica di primazia del principio della stabilità finanziaria».

⁸² Art. 4, par. 1, del regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che *istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, rubricato *Obiettivi generali e specifici*: «1. In linea con i sei pilastri di cui all'articolo 3 del presente regolamento, nonché con la coerenza e le sinergie che ne derivano, e nell'ambito della crisi Covid-19, l'obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (Ue) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo».

specifiche al di fuori dei fondi strutturali⁸³, seguendo la medesima filosofia che anima questi ultimi, cioè con la finalità di ridurre gli squilibri economici tra gli Stati membri. Il Dispositivo si fonda infatti sul superamento della differenziazione tra Paesi, logica sulla quale era invece imperniata la proposta franco-tedesca, del maggio 2020, volta a istituire un fondo destinato a fornire sovvenzioni agli Stati “più bisognosi”⁸⁴.

Con l'evoluzione nata dalle trattative europee, si è venuta, invero, a creare, sebbene in una forma ancora embrionale, una vera e propria politica macroeconomica europea che ha consentito ai meccanismi decisionali dell'Ue di insinuarsi all'interno delle scelte politiche degli Stati membri, condizionati, attraverso lo strumento dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza⁸⁵, non solo a recepire le indicazioni della Commissione europea e del Consiglio contenute nelle Raccomandazioni specifiche per Paese del Semestre europeo⁸⁶, ma anche a seguire gli orientamenti europei in materia di transizione verde e digitale. In maniera coerente con il *Green Deal* europeo, il caposaldo scelto per riattivare questa visione “politica” è, infatti, la transizione ecologica, con la proposta di una legge sul clima che mira alla neutralità climatica entro il 2050 e alla riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra del 55%, rispetto al 1990, entro il 2030⁸⁷.

⁸³ L'articolo 175 Tfeue, base giuridica dei fondi strutturali europei, al par. 3, recita in particolare: «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». Due esempi di strumenti giuridicamente basati su questo articolo sono: il *Fondo europeo di solidarietà*, tramite il quale la Commissione ha fornito assistenza finanziaria agli Stati membri colpiti da grandi calamità, naturali o dovute all'opera dell'uomo, disciplinato dal regolamento (Ce) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 *che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea* e dal regolamento (Ue) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, recante *modifica del regolamento (Ce) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea*, nonché dal 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*; il *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*, disciplinato dal regolamento (Ue) 2021/691 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 sul *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro (FEG) e che abroga il regolamento (Ue) n. 1309/2013*.

⁸⁴ Si tratta della c.d. “Iniziativa franco-tedesca per il rilancio europeo in seguito alla crisi del coronavirus”, presentata il 18 maggio 2020 da Francia e Germania al fine di «creare un ambizioso fondo di ripresa della Ue per la solidarietà e la crescita» finanziato consentendo alla Commissione di prendere prestiti sui mercati per conto dell'Ue.

⁸⁵ I Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza sono lo specifico strumento che consente agli Stati membri di ricevere, previa valutazione della Commissione, e approvazione del Consiglio, le risorse europee, impegnandosi a realizzare programmi di riforme e investimenti. Sul tema, cfr. M. PASSALACQUA, B. CELATI, *Stato che innova e Stato che ristruttura. Prospettive dell'impresa pubblica dopo la pandemia*, in in *Conc. Merc.*, n. speciale, 2019-2020, pp. 93-129.

⁸⁶ Cfr. E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, cit., pp. 155 e ss.

⁸⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (Ue) 2018/1999* (c.d. Legge

Anche in questo caso, come già avvenuto con la crisi dei debiti sovrani, la lettera dei Trattati subisce una forzatura⁸⁸, solo che invece di ricorrere al diritto internazionale, vengono utilizzate le procedure previste dal diritto europeo, valorizzando il ruolo della politica di coesione, dal momento che le risorse sono distribuite in funzione degli effetti socioeconomici della crisi⁸⁹. Quest'ultima diviene così la leva per attuare obiettivi europei più ampi rispetto al mero equilibrio di bilancio.

Insieme al Sure (v. *supra*, § 2), il *Next generation Eu* costituisce dunque il perno per un possibile rafforzamento dell'Unione economica e monetaria mediante l'adozione di schemi solidaristici, per il momento solo temporanei⁹⁰ ma necessariamente soggetti a rappresentare un riferimento per ogni eventuale processo di riforma in senso maggiormente federale dell'Unione europea.

L'ulteriore elemento di novità rappresentato da questo strumento è poi legato alla previsione, attraverso la creazione di nuove risorse proprie⁹¹, di un autonomo potere di imposizione in capo all'Ue, che sposta, come evidenziato dalla dottrina, «l'asse della politica economica europea dalla dimensione interstatale a quella unionale»⁹². Inoltre,

europea sul clima), Com(2020) 80, del 4 marzo 2020, final 2020/0036 (Cod), sulla quale è stato raggiunto un accordo politico provvisorio nel mese di aprile 2021.

⁸⁸ Sul punto si veda P. LEINO-SANDBERG, *New Generation EU – A Constitutional Change without Constitutional Change*, in *Reconnect*, 13 gennaio 2021, disponibile al link: <https://reconnect-europe.eu/blog/new-generation-eu-a-constitutional-change-without-constitutional-change/>, laddove l'A. afferma: «*Like all constitutions, the Treaties should be a 'living instrument', reflective of societal developments. [...] The NGEU is certainly a symbol of solidarity and demonstrates the EU's capacity to respond to crises. But this came at a high price. As a columnist in our main daily newspaper concluded, '[w]hat I have learned in 2020 is that with the EU one is never too cynical. It was indeed naïve to think that jointly agreed rules matter. Now we all know better'.*».

⁸⁹ Come emerge dalla Comunicazione della Commissione *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, del 27 maggio 2020, COM(2020) 442 final, che reca: «All'indomani della crisi, un sostegno aggiuntivo finanziato tramite incrementi dei contributi nazionali aggraverebbe ulteriormente la pressione sui bilanci degli Stati membri. In queste circostanze eccezionali, è pienamente giustificato il ricorso a un meccanismo di finanziamento che consenta un aumento ingente e tempestivo della spesa senza accrescere i debiti nazionali, come espressione di solidarietà a un livello commisurato alla crisi».

⁹⁰ Se il *Next Generation Eu* divenisse uno strumento permanente potrebbe essere effettivamente invocata l'espressione "momento Hamiltoniano dell'Europa", venendo gettate le basi per una condivisione non meramente temporanea del debito comune. Interessante risulta in tal senso la dichiarazione fatta dalla Presidente della Banca Centrale europea, Christine Lagarde, in merito alla necessità di aprire una riflessione sul mantenimento del *Next Generation Eu* «*in the European toolbox so it could be used again if similar circumstances arise*», cfr. <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in201019~45f5cf8040.en.html>. Anche il Ministro delle Finanze Tedesco ha affermato di ritenere tale strumento una misura di lungo termine dalla quale «non si torna indietro».

⁹¹ La proposta è quella di istituire delle "imposte ecologiche", ovvero un tributo sulla plastica, un tributo basato sul sistema dello scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra e un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO₂ alla frontiera (atto a mitigare le differenze tra Stati equilibrando la concorrenza); un'imposta sul digitale e infine (entro giugno 2024) un'imposta sulle transazioni finanziarie.

⁹² Cfr. P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, in *federalismi.it*, fasc. 7, 2021, pp. 205 e ss. L'A. sottolinea come un siffatto potere in materia fiscale attribuito all'Unione europea potrebbe confliggere con il principio «relativo alla riserva di legge in materia tributaria, disciplinato in Italia dall'articolo 23 della Costituzione, che costituisce il presupposto

lo stesso attribuisce anche una significativa nuova importanza al bilancio europeo⁹³, rafforzato, come abbiamo già illustrato (v. *supra*, § 2), per finanziare le spese integrando i fondi del *Next Generation Eu*⁹⁴.

La prospettiva di sostenere il bilancio europeo non solo con trasferimenti statali ma anche con entrate proprie⁹⁵ apre le porte a ulteriori considerazioni di sistema. Come rilevato dalla dottrina, infatti, ciò «prefigura la possibilità che l'Unione sviluppi un potere di spesa che le permetterà di esercitare una funzione redistributiva: un'evoluzione che, se realizzata, cambierebbe il volto stesso dell'Unione, andando oltre la sua tradizionale natura essenzialmente regolatoria»⁹⁶.

Ma non solo, lo scenario che si prospetta è quello della graduale realizzazione di un bilancio maggiormente "comunitario"⁹⁷, in quanto incentrato sulla produzione di beni pubblici europei – ovvero beni che producono benefici per l'intera Unione – piuttosto che sulla sola distribuzione di risorse destinate a un utilizzo nazionale⁹⁸.

Il *Next Generation Eu* sembra costituire, anche a causa del compromesso raggiunto in sede europea, una prima tappa nell'ambito di un simile percorso, con lo stanziamento di finanziamenti destinati a sostenere, mediante i singoli piani nazionali e attraverso le necessarie riforme strutturali, investimenti ambientali e digitali, essenziali per creare un valore aggiunto europeo⁹⁹.

della legittimazione democratica dello Stato attraverso l'attribuzione della potestà legislativa in materia tributaria ad un organo elettivo costituente espressione diretta della sovranità popolare».

⁹³ Il riferimento è al c.d. Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp), disciplinato dagli articoli 312 e seguenti del Tfeu, che fornisce un quadro stabile per l'esecuzione del bilancio annuale dell'Ue.

⁹⁴ Il Parlamento europeo ha approvato il bilancio dell'Ue 2021-2027 il 16 dicembre 2020. Il 17 dicembre è stato adottato regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, che prevede un bilancio a lungo termine di 1.074,3 miliardi di Euro a prezzi 2018. Grazie al nuovo bilancio, in coordinamento col *Next Generation Eu*, saranno disponibili ingenti risorse finanziarie per il rilancio dell'economia europea oltre che per la ripresa dall'emergenza epidemiologica.

⁹⁵ Cfr. P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, cit., pp. 205 e ss., ricorda che le nuove entrate proprie verrebbero «poste a carico non degli Stati membri ma di singoli contribuenti che manifestano la titolarità di indici di ricchezza idonei ad esprimere la loro solidarietà rispetto alla realizzazione del "bene pubblico" cui il relativo gettito è destinato». Il riferimento normativo è costituito dall'art. 311 Tfeu, a tenore del quale «1. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. 2. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie».

⁹⁶ E. CHITI, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., p. 443.

⁹⁷ Tale "comunitarizzazione" del bilancio Ue richiede in primo luogo un aumento della sua dimensione, che per il momento è inferiore al 2% del Pil dell'Unione. Questo aspetto rimane delicato, al punto tale che per gli Stati membri sembra più accettabile trovare un accordo sull'emissione di titoli di debito comune piuttosto che sull'incremento del bilancio.

⁹⁸ La funzione maggiormente svolta dal bilancio Ue è quella redistributiva, attraverso la politica di coesione e la Pac. Cfr. su questo tema, O. FONTANA, B. VENTURI, *I beni pubblici europei nel bilancio dell'Unione*, Documento dell'Istituto Affari europei, aprile 2018, pp. 1-17, disponibile al link: <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1810.pdf>; A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 180, 29 maggio 2020.

⁹⁹ Si tratta di uno stratagemma volto a "obbligare" gli Stati membri beneficiari a conformarsi ai nuovi indirizzi politici europei, incentivandoli a realizzare riforme per lungo tempo rimandate, producendo al contempo una prima forma di integrazione fiscale dei vari Paesi che compongono l'Ue.

Inoltre, l'emissione di titoli di debito comune garantiti dal bilancio europeo rinsalda l'esigenza di operare nella direzione del completamento, come già asserito, dell'Unione bancaria ma anche dell'Unione dei mercati dei capitali¹⁰⁰, passaggi indispensabili per rendere meno frammentati i mercati finanziari della Zona Euro.

5. Dal governo della crisi al diritto della crisi nel processo di integrazione europea

La disamina condotta nei paragrafi precedenti induce a formulare alcune riflessioni conclusive sul ruolo della solidarietà nel lungo processo di completamento del progetto di integrazione europea.

Emerge, segnatamente, la constatazione di come, proprio grazie all'ultima crisi – sanitaria, climatica ed economica –, si stia formando un consenso diffuso sull'esigenza di dare avvio a meccanismi che pongano progressivamente le basi per costruire un'Unione anche di tipo fiscale, fondata cioè sulla condivisione dei rischi e dei costi tra gli Stati membri.

Tale configurazione *in fieri* presuppone, però, un'unità di tipo politico, alquanto complessa da realizzare¹⁰¹.

L'Unione economica e monetaria si fonda del resto su un articolato intreccio tra teorie economiche e regole giuridiche¹⁰², laddove le seconde oltre a sorreggere le prime pongono altresì dei vincoli, come evidenziato, alle decisioni inerenti alle scelte collettive. In questo assetto, l'evento critico, con la sua dirompenza, opera come strumento capace di instillare nella prassi istituzionale razionalità diverse da quelle puramente tecnocratiche con le quali agisce la struttura europea nei momenti per così dire di fisiologica attività.

A seguito della Grande Recessione ciò ha comportato la nascita di quello che è stato definito un vero e proprio "governo della crisi", con la creazione dell'Eurozona, come già ricordato, quale "entità autonoma"¹⁰³ dotata di una propria struttura di *governance*¹⁰⁴, mentre oggi pare, invece, venire in rilievo un diverso "diritto della crisi"¹⁰⁵, nel quale alle tecniche regolatorie tipiche dei mercati finanziari, come il

¹⁰⁰ Cfr. F. ANNUNZIATA, M. SIRI, *La crisi pandemica e la regolazione dei mercati dei capitali*, in *Riv. soc.*, 2-3, 2020, pp. 572-624. Si veda anche *Coronavirus response: How the Capital Markets Union can support Europe's recovery*, 24 luglio 2020, disponibile al link: https://ec.europa.eu/info/publications/200722-proposal-capital-markets-recovery_en.

¹⁰¹ Cfr. F. NICOLI, *Eurocrisis and the myths of European redistribution: illegitimate, unsustainable, inefficient?*, in *Perspective on Federalism*, fasc. 3, 2015, pp. 19 e ss. Nel saggio, l'A. si riferisce al concetto di solidarietà federativa, fondata sull'equilibrio tra responsabilità e solidarietà.

¹⁰² Cfr. F. MARTUCCI, *Théorie économique et constitutionnalisme de l'Union*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, fasc. 1, 2017, pp. 127-145.

¹⁰³ Su cui ancora E. CHITI, *L'evoluzione del sistema amministrativo europeo*, cit., pp. 681 e ss.

¹⁰⁴ Il riferimento è alla *governance* operata dalla Bce, la Commissione, e l'Eurogruppo dei ministri delle Finanze dell'Eurozona.

¹⁰⁵ Su cui si rinvia ancora a M. PASSALACQUA, B. CELATI, *Stato che innova e Stato che ristruttura. Prospettive dell'impresa pubblica dopo la pandemia*, pp. 93 e ss.

*naming and shaming*¹⁰⁶ o l'approccio *comply or explain*, si affiancano procedimenti maggiormente in linea con le logiche della discrezionalità politica.

Per rendere il mercato interno realmente capace di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 3 del TUE non basta più limitarsi a rafforzare il quadro europeo di coordinamento delle politiche economiche ma occorre piuttosto invertire il criterio con il quale si è agito in passato, inserendo, come analizzato, la condizionalità macroeconomica negativa nelle politiche di coesione, in quanto soluzione prescelta per porre rimedio ad alcune inefficienze strutturali dell'Unione economica e monetaria¹⁰⁷. Secondo tale impostazione la solidarietà avrebbe dovuto essere regolata dalla competitività e non il contrario. Ripristinando, invece, il giusto rapporto tra mezzi e fini, come peraltro previsto dai Trattati, è necessario pensare che la concorrenzialità del mercato debba essere tutelata in funzione della capacità dimostrata dal medesimo di garantire il raggiungimento di determinate finalità sociali.

Dopo una lunga stagione di "solidarietà competitiva"¹⁰⁸ sembra insomma trovare spazio, sebbene in modo ancora molto incerto da definire, una nuova fase della costruzione europea incardinata sulla "solidarietà redistributiva", con la coesione che diviene il fulcro della convergenza economica, nell'ottica del rafforzamento della competitività dell'Unione nel suo insieme¹⁰⁹ e non dei singoli Stati membri, messi a confronto l'uno contro l'altro.

Insomma, in questo scenario, il diritto della crisi può forse consentire di superare, grazie ai suoi strumenti, quell'endemico conflitto, ingenerato dalla competizione tra ordinamenti, che vede opposti, in seno al progetto europeo, i diritti sociali e le libertà economiche¹¹⁰, dando così luogo a forme di integrazione più propriamente politica.

¹⁰⁶ Cfr. M.L. TUFANO, Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?, in *Dir. Un. Eur.*, fasc.1, 2012, pp. 133 e ss.

¹⁰⁷ Come già ricordato, nell'Unione economica e monetaria mancano gli strumenti istituzionali necessari a gestire le crisi, che per essere creati richiedono inevitabili modifiche dei Trattati. Sul punto E. CHITI, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., p. 438.

¹⁰⁸ Su cui cfr. W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, fasc. 1, 2000, pp. 3 e ss., il quale si riferisce in tal senso a un modello di *economia come politica sociale*.

¹⁰⁹ Dando cioè vita a «una competitività esterna che viene distribuita equamente all'interno», *Ibidem*.

¹¹⁰ M. PASSALACQUA, *Numquam nega, raro adfirma: il rinnovato "intervento" dello Stato nell'economia*, cit.