



## Lo stato di salute dell'integrazione differenziata nell'Unione economica e monetaria in epoca post-pandemica

**Emanuela Pistoia\***

SOMMARIO: 1. Oggetto e obiettivo dell'analisi. – 2. Caratteri della differenziazione tra gli Stati dell'Eurozona e gli Stati con deroga/esenzione. – 3. Ulteriori differenziazioni auspiccate intorno all'Eurozona per il futuro dell'Unione e i dubbi sulle mancate differenze di approccio per gli Stati-Euro. – 4. La simmetria delle misure economiche attuate dagli Stati UE nell'emergenza pandemica. – 5. Il rifiuto dell'asimmetria riguardo alle misure economiche comuni. – 6. Il ruolo dell'Eurogruppo in formato inclusivo. – 7. Conclusioni.

**1.** Fin dal suo esordio la pandemia si è distinta dalla crisi del debito sovrano per il suo carattere simmetrico ma suscettibile, al pari della crisi precedente, di produrre effetti asimmetrici sulle economie e sulle finanze degli Stati membri a causa delle notevoli differenze esistenti tra gli stessi. Essendo l'Unione economica e monetaria (UEM) uno dei settori di integrazione differenziata dell'UE, nel suo ambito esisteva lo strumentario atto ad affrontare gli effetti suddetti con misure

---

\* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Teramo.

asimmetriche, come del resto è avvenuto per la crisi del debito sovrano<sup>1</sup>. È questa la premessa della presente riflessione, che ha per oggetto le misure economiche adottate dall'Unione per fronteggiare la crisi pandemica dall'angolo visuale dell'integrazione differenziata perseguita nel settore in questo frangente. Con essa si intende infatti verificare se e in quale misura la reazione dell'Unione alle conseguenze economiche della pandemia sia stata gestita con gli strumenti della differenziazione riservati agli Stati dell'Eurozona, in confronto con le misure vevoli per tutti. L'obiettivo ultimo è contribuire alla ricostruzione dei tratti salienti dell'integrazione differenziata in questo settore topico, tratti salienti che in un momento di crisi così severa possono essere evidenziati come in nessun'altra occasione. Riveste particolare interesse verificare i presupposti e le finalità di indirizzare misure ai soli Stati aventi l'Euro come moneta, così da precisare

---

<sup>1</sup> Tra i lavori relativi ai profili giuridici delle misure economiche adottate per porre rimedio alla crisi del debito sovrano, G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'euro: considerazioni critiche*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971 ss.; M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1793 ss.; R. BARATTA, *Legal Issue of the Fiscal Compact – Searching for a mature democratic governance of the euro*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 647 ss.; E. CHITI, A. J. MENDEZ, P. G. TEIXEIRA (eds.), *The European Rescue of the European Union*, Oslo, 2012; P. CRAIG, *The Stability, Coordination and Governance Treaty, Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, 2012, pp. 231-248; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanism of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1613 ss.; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 383 ss.; L. S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 293 ss.; G. L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss.; K. TUORI, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, in *Working Papers*, 2012; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'U.E.: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.; M. E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona Euro*, Napoli, 2013; C. HERRMANN, *Legal Aspects of the European Sovereign Debt Crisis*, in *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, 2013, pp. 25-40; P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area Euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, p. 29 ss.; L. F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018.

ulteriormente il ruolo e gli obiettivi dell'integrazione differenziata nella parte economica dell'UEM. A questo riguardo il TFUE stenta a fornire indicazioni, l'unica essendo la finalità di "contribuire al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria" con cui si apre l'art. 136, par. 1, TFUE.

Almeno a partire dalla grande crisi del debito sovrano cominciata nell'autunno del 2009 e arrivata al culmine nel 2012-2013, alle regole dell'UEM è stata talora rivolta la critica di indirizzarsi e di essere applicate in modo identico a tutti gli Stati dell'Eurozona, con totale cecità rispetto alle grandi differenze tra loro sia riguardo alla collocazione rispetto ai parametri quantitativi (fissati per il rapporto disavanzo pubblico/PIL e per il rapporto debito pubblico/PIL)<sup>2</sup> sia riguardo alla struttura delle loro economie. La conseguenza di tale critica sarebbe che, a fronte delle conseguenze asimmetriche prodotte dalla crisi per i diversi Stati, questi potevano, o forse dovevano, essere trattati in modo diverso. Un ulteriore obiettivo dell'analisi è dunque verificare se nel quadro della crisi pandemica questo sia avvenuto, ed eventualmente con quali modalità. La diversità di trattamento cui si allude è evidentemente diversa dall'integrazione differenziata in senso tecnico, ma si ritiene opportuno includerla nell'analisi a completamento della riflessione, proprio alla luce delle critiche rivolte alla struttura esistente.

Si comincerà da una breve disamina dei caratteri dell'integrazione differenziata nell'UEM. Si farà poi una breve sintesi delle varie ipotesi di ulteriore differenziazione tra gli Stati membri dell'Unione, tutte aventi come perno l'Eurozona, che sono state avanzate a livello istituzionale e nel dibattito scientifico al fine di realizzare ulteriori avanzamenti del processo di integrazione europea. A fronte delle gravi difficoltà sperimentate in proposito nell'ultimo decennio a causa delle grandi divergenze di vedute tra gli Stati, la via di avanzamento più credibile è spesso stata individuata nell'ulteriore sviluppo dell'integrazione differenziata già creata intorno alla moneta unica. La considerazione di tali ipotesi appare opportuna per conferire alla riflessione la giusta prospettiva nel perseguimento dell'obiettivo

---

<sup>2</sup> Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, art. 1, cui fa rinvio l'art. 126, par. 2, TFUE.

delineato. Si entrerà quindi nel vivo dell'analisi, che riguarderà da un lato le misure che hanno fornito la necessaria cornice giuridica alle imponenti misure economiche e finanziarie adottate dagli Stati membri per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia, e dall'altro lato le misure economiche adottate dall'Unione. A completamento, si dedicheranno alcuni commenti all'aspetto istituzionale del "formato inclusivo" in cui ha operato l'Eurogruppo nel momento tipico di decidere le suddette misure economiche comuni.

2. L'UEM consta di due parti diverse – per l'appunto quella monetaria e quella economica – che trovano uno stretto raccordo nelle esigenze dell'Unione monetaria e più precisamente della moneta unica<sup>3</sup>. I parametri quantitativi che scandiscono il coordinamento delle politiche economiche nazionali – coordinamento in cui, a norma dell'art. 119 TFUE, si risolve la politica economica dell'Unione – sono infatti delineati al fine di assicurare alle finanze statali quella stabilità che per l'esistenza della moneta unica è indispensabile. Anche l'integrazione differenziata applicata a questo settore ruota intorno alla moneta unica e ha modalità diverse nelle due parti. Essendo determinata dall'adozione dell'Euro ad opera degli Stati membri, nella parte della politica monetaria segna uno stacco molto netto tra quelli che per l'appunto hanno fatto questo passo, da un lato, e quelli che per motivi oggettivi o per scelta non l'hanno (ancora) fatto, dall'altro lato<sup>4</sup>. Sul

---

<sup>3</sup> Sulla distinzione tra la politica economica e quella monetaria, con la presa di posizione (qui condivisa) per cui sul piano giuridico la seconda "prevale" (*sic*) sulla prima, G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, p. 267 ss. Sulle due parti dell'UEM e sulla loro asimmetria v. per tutti, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001; R. M. LASTRA, J.-V. LOUIS, *European Economic and Monetary Union: History, Trends and Prospects*, in *Yearbook of European Law*, 2013, p. 57 ss.; G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2014, p. 811 ss.; K. LENAERTS, *EMU and the EU's Constitutional Framework*, in *European Law Review*, 2014, p. 753 ss.; L. DANIELE, R. CISOTTA, *L'Unione economica e monetaria*, in L. DANIELE (a cura di), *Diritto del mercato unico*, Milano, 2019, p. 503 ss.; F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *The EU Law of the Economic and Monetary Union*, Oxford, 2020.

<sup>4</sup> Come noto, alla disuguale ragione della mancata adozione dell'Euro dà rilievo la diversa dicitura di Stati con deroga, utilizzata per quelli che secondo la valutazione del Consiglio (ancora) non abbiano raggiunto "un alto grado di sostenibile convergenza" con riferimento ai quattro criteri indicati nell'art. 140, par. 1, TFUE (così l'art. 139, par. 1), e Stati con esenzione, utilizzata per quelli che non adottano

piano tecnico-giuridico, tale stacco si presenta come un vero e proprio iato, per le caratteristiche proprie dell'integrazione differenziata in questo settore rispetto alle altre tipologie presenti nell'Unione. Sul piano politico, le stesse caratteristiche fanno sì che tale iato abbia un'importanza ineguagliata, rispetto alle suddette altre tipologie, in relazione all'avanzamento del processo di integrazione. Gli Stati dell'avanguardia hanno infatti perso del tutto la sovranità nel settore della moneta e, con la rinuncia alla moneta nazionale a favore di quella unica, hanno attribuito all'Unione la competenza esclusiva sulla politica monetaria; al contrario, in tema di politica monetaria per gli Stati che hanno mantenuto la moneta nazionale l'Unione è priva di qualsiasi competenza.

Inoltre, per gli Stati con deroga il processo di assorbimento della differenziazione (cioè il raggiungimento del gruppo di *avant-guard*) ha carattere di automatismo. Infatti, la procedura di abolizione della deroga prende l'avvio a cadenza almeno biennale senza che gli Stati interessati prendano l'iniziativa, ancorché la loro iniziativa sia pure in alternativa prevista, ma solo per superare la tempistica suddetta (art. 140, par. 1, TFUE). Ciascuno Stato può cioè chiedere di essere sottoposto alle verifiche stabilite dall'art. 140, par. 1, TFUE in qualsiasi momento, nella prospettiva di vedere abolita la deroga, in esito alla procedura del par. 2 della stessa disposizione, in un tempo anticipato rispetto a quello normale. Il quadro è completato da un altro elemento: l'esclusione di regressioni, sia per i singoli Stati che per il gruppo di avanguardia nel suo insieme, naturalmente a meno di modifiche ai trattati istitutivi. Non è previsto, cioè, che si possa rinunciare alla posizione di avanguardia, ovvero non è possibile ritirarsi dalla moneta unica e dunque riacquistare la sovranità monetaria pur restando membri dell'Unione<sup>5</sup>. Questo elemento in verità caratterizza tutte le modalità di

---

l'Euro grazie a un protocollo specifico, cioè per mera volontà contraria accettata dagli altri Stati membri. Attualmente si trova in questa seconda situazione solo la Danimarca, per effetto del Protocollo n. 16 dove si stabilisce proprio che "(1)a Danimarca usufruisce di un'esenzione", mentre la posizione dell'ormai receduto Regno Unito rispetto all'Euro è definita nel Protocollo n. 15.

<sup>5</sup> Nello stesso senso N. RONZITTI, *Aspetti istituzionali del governo della moneta europea*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. 2, Milano, 1999, p. 392 ss.; P. ATHANASSIOU, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU – Some Reflections*, in *ECB Legal Working Paper*,

integrazione differenziata nell'Unione, ad eccezione della cooperazione strutturata permanente avviabile nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune (art. 46, paragrafi 4 e 5, TUE). Accanto alle caratteristiche descritte assume però un rilievo speciale.

Completamente diversi sono i caratteri dell'integrazione differenziata nella parte economica dell'UEM<sup>6</sup>. Il coordinamento delle politiche economiche nazionali è infatti realizzato per tutti gli Stati membri. Così, anche gli Stati con deroga e con esenzione “considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio” (art. 121, par. 1, TFUE). Vale la pena sottolineare che anche riguardo a questi Stati il Consiglio, su proposta della Commissione, elabora un progetto di “indirizzi di massima” per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (art. 121, par. 2, TFUE), il quale apre la strada alla sorveglianza multilaterale regolata dall'art. 121 TFUE e, attualmente, soprattutto da atti di diritto derivato adottati grazie alla base giuridica dell'art. 121, par. 6, TFUE (v. *infra*). Secondo il TFUE, la differenza rispetto agli Stati dell'Eurozona, sancita dall'art. 139, par. 2, lett. a), TFUE, è che gli Stati con deroga e con esenzione non sono interessati dall'adozione delle sole parti degli indirizzi di massima per le politiche economiche “che riguardano la zona euro in generale”, com'è ovvio che sia. Inoltre (o meglio soprattutto, nella prospettiva della presente riflessione), *ex* art. 126, par. 1, TFUE *tutti* gli Stati membri dell'Unione sono obbligati a evitare disavanzi pubblici eccessivi, con la conseguenza di dover anche contenere il rispettivo debito pubblico: infatti, ai sensi del Protocollo n. 12, art. 2, per “disavanzo” si intende l'indebitamento netto, quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati, e per “debito” il debito lordo al valore nominale, consolidato tra e nei

---

December 2009, spec. pp. 13-18; C. TOMUSCHAT, *The Euro – A Fortress Threatened from Within*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e Tendenze del Diritto Internazionale dell'Economia. Liber Amicorum in Onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 293; G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, cit., pp. 302-303. V. anche la diversa opinione di G. PERONI, *Il recesso dall'euro: una via percorribile, ma non auspicabile*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 85 ss.

<sup>6</sup> Riguardo alla nozione di unione economica v. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 75 ss.; L. F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., p. 21 ss. Nel presente scritto si fa affidamento su una nozione fondata sulla sola modalità formale del coordinamento previsto negli articoli 121 e 126 TFUE e sul diritto derivato adottato grazie alle basi giuridiche ivi previste.

settori della pubblica amministrazione (statale, regionale o locale e i fondi di previdenza sociale). Sotto questo secondo profilo, la differenza rispetto agli Stati aventi l'Euro come moneta è che agli Stati con deroga e con esenzione non si applicano i mezzi vincolanti per correggere i disavanzi eccessivi (art. 139, par. 2, lett. b)). Invece, la verifica annuale della sostenibilità della finanza pubblica è assicurata dal Consiglio, su proposta della Commissione, per tutti gli Stati membri: come emerge dall'art. 126, par. 2, TFUE, l'oggetto e i termini dell'accertamento sono identici per tutti.

La motivazione dell'uniformità ricordata è che tutti gli Stati, ancorché in termini diversi sotto il profilo giuridico, hanno la prospettiva di aderire alla moneta unica. Come si diceva, gli Stati con deroga sono soggetti a verifiche periodiche sulla convergenza della propria situazione economica e finanziaria con quella degli Stati dell'Eurozona, all'esito positivo delle quali si troverebbero ad adottare la moneta unica senza esprimere un consenso *ad hoc* (cosicché uno Stato che non intenda rinunciare alla propria valuta, adottando l'Euro come moneta, non ha che da evitare di soddisfare almeno uno dei criteri di convergenza richiesti, anche solo sotto un profilo formale, com'è da anni il caso della Svezia)<sup>7</sup>. Ai sensi del Protocollo n. 16, par. 2, l'unico

---

<sup>7</sup> La Svezia non aderisce all'ERM II (ERM è acronimo di *Exchange Rate Mechanism*) al fine di mantenere la propria valuta, mentre soddisfa gli altri criteri di convergenza. Infatti, secondo l'art. 3 del Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza, l'adesione all'ERM II costituisce una *condicio sine qua non* per la soddisfazione del criterio sulla stabilità dei tassi di cambio, il quale richiede il "rispetto dei margini normali di fluttuazione" stabiliti in quel contesto "senza gravi tensioni per almeno due anni prima dell'esame". Per questo motivo esso costituisce una componente essenziale dell'UEM. La situazione della Repubblica Ceca riguardo ai tre criteri di convergenza diversi dall'adesione all'ERM II è meno chiara rispetto a quella svedese. Dalle dichiarazioni del governo dello scorso giugno, rese in occasione dell'annuncio circa l'ingresso della Croazia nell'Euro, si evince tuttavia che, essendo la situazione del Paese economicamente buona, la ferma decisione di restare fuori dall'Eurozona è realizzata grazie alla mancata adesione all'ERM II (cfr. A. ZACHOVÁ, *Czechia will not adopt euro anytime soon, says PM*, 27 June 2022, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)). Anche per questo Paese sembrerebbe quindi valere quanto affermato per la Svezia. L'ERM II è stato introdotto a partire dal 1° gennaio 1999 e vincola le divise aderenti a mantenere un tasso di cambio rispetto all'Euro entro un margine di  $\pm 15\%$  rispetto a una parità centrale. Cfr. U. NEERGAARD, *ERM II*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN (eds.), *op. cit.*, p. 736 ss. Attualmente aderiscono all'ERM II la Bulgaria e la Danimarca, mentre la Croazia, entrata nel meccanismo il 10 luglio 2020, il 1° gennaio 2023 ne è uscita per unirsi all'Eurozona. Sulla valutazione della prassi svedese come un "tradimento della buona fede secondo cui un trattato dovrebbe essere attuato" v. S. CAFARO,

Stato attualmente con esenzione, la Danimarca, può unirsi all'Eurozona solo ove chieda esso stesso l'attivazione della procedura *ex art.* 140, par. 2 TFUE. La Danimarca è però soggetta alle verifiche periodiche sul rispetto dei criteri di convergenza nella prospettiva dell'adesione all'Euro come gli Stati con deroga, giacché il Protocollo n. 16, par. 1 stabilisce che "(l)'esenzione comporta l'applicabilità alla Danimarca di tutti gli articoli e le disposizioni dei trattati ... relativi a una deroga". Ebbene, le verifiche suddette si svolgono intorno a quattro diversi criteri. La sostenibilità della finanza pubblica, soddisfatta da una situazione di bilancio non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo l'accertamento annualmente operato dal Consiglio su proposta della Commissione (*ex art.* 126, par. 6, TFUE e art. 2 del Protocollo n. 13), costituisce per l'appunto uno dei quattro criteri sui quali Commissione e Banca centrale europea devono relazionare al Consiglio ogni due anni ai sensi del citato art. 140, par. 1, TFUE. È questo, evidentemente, per gli Stati che non adottano l'Euro come moneta, il *trait d'union* con l'Eurozona che dà origine ai termini del coordinamento delle politiche economiche nei loro riguardi.

Questo quadro va completato con una breve considerazione delle regole aggiunte negli anni successivi. Infatti, a partire dal 1997 – anno in cui fu adottato su richiesta tedesca il Patto di stabilità e crescita<sup>8</sup> (l'accordo politico tra gli Stati membri risultante dalla risoluzione adottata dal Consiglio europeo il 17 giugno e, quali sue espressioni di diritto positivo, i regolamenti 1466/97 e 1467/97<sup>9</sup>) – grazie alle basi giuridiche presenti nel TFUE una serie di atti di diritto derivato hanno molto perfezionato il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri sia sotto il profilo della sorveglianza multilaterale (nel tempo identificata come "braccio preventivo") sia sotto quello del

---

*L'Unione economica e monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Napoli, 2017, p. 92.

<sup>8</sup> V. specificamente H. J. HAHN, *The Stability Pact for European and Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 77 ss.; F. BREUSS (ed.), *The Stability and Growth Pact: Experiences and Future Aspects*, Berlino, 2007.

<sup>9</sup> Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, e regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.



controllo sui disavanzi pubblici eccessivi (il c.d. “braccio correttivo”)<sup>10</sup>. Sono inoltre stati stipulati due notissimi trattati “satellite”, così detti perché concorrono a determinare le regole dell'UEM, inclusa la sua *governance*, pur essendo estranei all'ordinamento dell'Unione, con il quale sono tuttavia accuratamente raccordati: il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), firmato il 2 febbraio 2012, e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (c.d. *Fiscal Compact*), firmato esattamente un mese dopo, il 2 marzo 2012.

Interessa qui evidenziare come queste successive aggiunte abbiano vistosamente approfondito il solco tra gli Stati dell'Eurozona e gli Stati con deroga e con esenzione in quanto hanno accresciuto il numero e la qualità delle regole loro applicabili in modo speciale o addirittura esclusivo, con il risultato di limitare in modo sempre più marcato la loro autonomia nella determinazione delle politiche economiche, peraltro sempre più latamente intese. Ad esempio, per quanto concerne la sorveglianza delle posizioni di bilancio e la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche, il regolamento 1466/97 distingue la documentazione che annualmente deve essere presentata alla Commissione e al Consiglio: gli Stati dell'Eurozona devono presentare un Programma di stabilità, gli altri un Programma di convergenza. Più rilevante il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio deciso durante la crisi del debito sovrano con il regolamento 1173/2011 che è parte del c.d. *Six Pack*<sup>11</sup>: adottato con base giuridica nell'art. 136 TFUE (in combinato disposto con l'art. 121, par. 6), questo regolamento si applica ai soli Stati dell'Eurozona. Solo a questi Stati si indirizzano ancora i due regolamenti del 2013 che hanno ulteriormente rafforzato la vigilanza delle politiche di bilancio (il c.d. *Two Pack*)<sup>12</sup>:

---

<sup>10</sup> Vi è in verità chi sostiene che il citato perfezionamento sia andato ben oltre i limiti del mero “coordinamento delle politiche nazionali” e che abbia anche travalicato, *ratione materiae*, le politiche nazionali di bilancio, arrivando a coprire le politiche economiche e strutturali degli Stati in materia di competitività, occupazione, etc.: così R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in M. E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per

anche questi hanno base giuridica nel combinato disposto degli articoli 121, par. 6, e 136 TFUE.

Quanto ai due trattati “satellite”, il MES è stato stipulato tra i soli Stati aventi l’Euro come moneta al momento della sua stipulazione ed è aperto agli altri membri dell’Unione dal momento dell’entrata in vigore della decisione del Consiglio *ex art. 140, par. 2, TFUE*, che abolisce la deroga o l’esenzione (articoli 2 e 44 del Trattato MES). Il *Fiscal Compact* è invece stato stipulato, oltre che da tutti gli Stati dell’Eurozona, anche da molti degli altri (ad eccezione della Repubblica Ceca e del Regno Unito, che si rifiutarono), ma si applica integralmente solo ai primi (art. 1, par. 2, del Trattato *Fiscal Compact*). Come accade per il MES, agli Stati con deroga e con esenzione anche il *Fiscal Compact* si applica di regola solo dalla data di decorrenza degli effetti della decisione con cui il Consiglio abroga deroga o esenzione; a differenza del MES, uno Stato può tuttavia dichiarare che intende essere vincolato alle disposizioni sostanziali del Trattato (i titoli III e IV), in tutto o in parte, prima di tale data (art. 14, par. 5, del Trattato *Fiscal Compact*).

Resta il fatto che la platea del coordinamento delle politiche economiche nazionali continua ad essere composta da tutti gli Stati dell’Unione. È in proposito particolarmente significativo che lo strumento di coordinamento più importante, la procedura c.d. di Semestre europeo, si applichi a tutti, ancorché con alcune differenze. Il regolamento 1175/2011, che ne stabilisce le regole introducendo un nuovo art. 2-*bis* nel regolamento 1466/97<sup>13</sup>, è stato adottato sulla base giuridica del solo art. 121, par. 6, senza fare ricorso anche all’art. 136 TFUE, come pure sarebbe stato possibile. Questa disposizione consente di indirizzare ai soli Stati la cui moneta è l’Euro gli atti adottabili grazie alle basi giuridiche degli articoli 121 e 126. Neppure l’accennata differenza tra programmi di stabilità, che devono essere presentati dagli

---

quanto riguarda la loro stabilità finanziaria; regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

<sup>13</sup> Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

Stati aventi l'Euro come moneta, e programmi di convergenza, dovuti dagli altri, corrisponde a differenze di contenuto pronunciate. Le regole riservate all'Eurozona sono solo quelle più "aggressive". Tale aggressività è dovuta all'esigenza di fronteggiare crisi di stabilità tanto severe da causare l'eccessivo allontanamento di uno Stato dai parametri quantitativi fissati in termini generali, ovvero dai parametri specifici finalizzati al recupero della sua convergenza nel tempo; ancora, le crisi di stabilità da affrontare con strumenti asimmetrici potrebbero estendersi ad altri Stati nonché all'Eurozona nel suo insieme, fino a costituire un pericolo per la moneta unica. Si noti che la scelta di escludere da queste regole gli Stati che non hanno l'Euro come moneta non può dirsi frutto di una valutazione discrezionale delle istituzioni dell'Unione. Piuttosto, essa appare dettata dall'applicazione analogica del già citato vincolo dell'art. 139, par. 2, lett. b), TFUE, per cui agli Stati con deroga (e con esenzione) non si applicano i mezzi vincolanti per correggere i disavanzi eccessivi<sup>14</sup>.

**3.** Terminata la grande crisi economico-finanziaria, che in UE ha avuto gravi declinazioni sul fronte del debito sovrano, l'Unione è stata investita da un'altra crisi di natura completamente diversa, ancorché di impatto pure molto ampio: la crisi dei migranti. Anche questa ha raggiunto dimensioni notevoli a causa dell'inadeguatezza delle regole applicabili. Si sono così moltiplicate le riflessioni sulla necessità di riforme robuste, necessarie ad affrontare le varie crisi e a prevenire le loro reiterazioni. Nel dibattito l'integrazione differenziata ha sempre giocato, per forza di cose, un certo ruolo<sup>15</sup>: sulle questioni più squisitamente politiche, come appunto la gestione delle politiche migratorie, gli Stati membri hanno dimostrato di avere visioni e capacità diverse; sulle questioni economiche, la crisi e le riforme rapidamente adottate per farvi fronte hanno fatto emergere l'opportunità di introdurre ulteriori e più efficaci strumenti a tutela della

---

<sup>14</sup> L'art. 139, par. 2, lett. b), si applica per analogia perché preclude l'applicazione agli Stati con deroga degli specifici mezzi vincolanti per correggere i disavanzi eccessivi previsti nell'art. 126, paragrafi 9 e 11.

<sup>15</sup> Per una disamina di alcuni argomenti intorno alle ipotesi di integrazione differenziata avanzate all'indomani della crisi dell'Eurozona v. M. MARKAKIS, *Differentiated Integration and Disintegration in the EU: Brexit, the Eurozone Crisis, and Other Troubles*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, pp. 489-507.

moneta unica. È talvolta parso naturale che i due filoni trovassero un punto di raccordo, con l'Eurozona a fare da gruppo di avanguardia non solo sulle questioni economiche ma anche su altri temi.

Così, le discussioni politologiche pre-pandemia sulla differenziazione legata all'UEM hanno fornito due spunti principali, apparentemente alternativi tra loro.

Il primo è stato quello di fare dell'Eurozona un nucleo di avanguardia più nettamente caratterizzato rispetto all'attuale, a causa dell'ampliamento vuoi dei settori di applicazione, vuoi degli strumenti applicabili nelle attuali sfere di competenza. Ad esempio, secondo una delle prese di posizione più note, si doveva aumentare l'armonizzazione tra i membri dell'Eurozona nelle politiche di bilancio e nelle politiche economiche<sup>16</sup>, mentre uno degli scenari delineati dalla Commissione sul futuro dell'Unione comprendeva una maggiore armonizzazione nell'ambito della fiscalità e delle questioni sociali<sup>17</sup>. Non è chiaro se i robusti progressi nell'armonizzazione avrebbero dovuto avvenire tramite modifiche ai trattati vigenti oppure a trattati costanti, cioè a dire tramite l'attivazione di basi giuridiche esistenti. Il risultato doveva comunque essere quello di rendere ancora più marcato il grado di differenziazione attualmente presente tra gli Stati dell'Eurozona e tutti gli altri. Giova ricordare che, data la natura di coordinamento della competenza dell'Unione sulla politica economica, l'adozione di misure di armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri, atte cioè a sviluppare una politica economica dell'UE in senso proprio, non sarebbe possibile sulla base della clausola di flessibilità: si applica infatti l'art. 352, par. 3, TFUE. Sempre in merito a proposte di riforma riguardanti l'approfondimento dell'integrazione tra gli Stati aventi l'Euro come moneta, si segnala quella concentrata sui profili istituzionali che avrebbe comportato la stipulazione di un nuovo trattato dedicato, appunto, all'Eurozona. Questo trattato, preordinato all'obiettivo di accelerare la formazione di un'unione fiscale tra gli Stati membri, avrebbe potuto avere la forma di un protocollo ai trattati attuali (chiamato protocollo di Francoforte) e avrebbe potuto comprendere

---

<sup>16</sup> J.-C. PIRIS, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, 2011, dove si ipotizzano varie possibilità alternative.

<sup>17</sup> È il terzo scenario prefigurato in Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, 2017, p. 20.

anche disposizioni in deroga a questi ultimi<sup>18</sup>. Si colloca sulla stessa lunghezza d'onda, anche se con contenuti meno ambiziosi, il documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria pubblicato dalla Commissione nel 2017<sup>19</sup>.

Il secondo spunto si è incentrato sull'opportunità di sviluppare una qualche forma di differenziazione anche tra Stati membri dell'Eurozona, a causa della profondità delle differenze di natura finanziaria ed economica sussistenti tra questi<sup>20</sup>. La finalità sarebbe quella di evitare che tali differenze si consolidino in squilibri nocivi alla sostenibilità politica della moneta unica anzitutto, ma in fin dei conti anche alla sostenibilità economica. Infatti, la crisi avrebbe dimostrato che il modello dell'uniformità, o della "taglia unica" (*one size fits all*) fa sì che, in termini di comparazione costi-benefici, gli svantaggi dell'appartenenza all'Eurozona potrebbero alla lunga ben superare i vantaggi, anzitutto per gli Stati che hanno un grande debito pubblico.

Il filo conduttore delle varieguate proposte e riflessioni cui si è fatto cenno è il rilievo speciale, *ratione materiae* e *ratione personarum*, da esse riconosciuto all'Eurozona rispetto ai vari settori e alle varie cerchie dell'integrazione differenziata nell'Unione all'indomani della crisi finanziaria. La lezione tratta della gestione di tale crisi, cioè, è che l'Eurozona costituisca il gruppo più integrato, perché dotato di obiettivi più stringenti e strumenti più sofisticati che ne fanno il nocciolo duro dell'integrazione europea<sup>21</sup>.

**4.** Scoppiata la pandemia in Europa, immediatamente sono state messe in opera restrizioni alla libertà delle persone di spostarsi – le semperite misure di isolamento dei malati e di quarantena dei non (ancora) malati venuti a contatti con dei malati – e, con queste, misure di chiusura delle attività economiche con la finalità di impedire il

---

<sup>18</sup> A. DUFF, *The Protocol of Frankfurt: a new Treaty for the Eurozone*, in *European Policy Centre*, 2016.

<sup>19</sup> Commissione europea. *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, del 31 maggio 2017, COM (2017) 291final, p. 16 ss.

<sup>20</sup> G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge-New York, 2014.

<sup>21</sup> V. le considerazioni di S. CAFARO, *L'Unione economica e monetaria dopo la crisi*, cit., p. 92 ss., che comprendono una serie di critiche in chiave tecnico-giuridica a siffatto scenario.

propagarsi delle infezioni. È stato subito evidente che queste ultime avrebbero provocato delle conseguenze economiche molto negative per tutti gli attori della vita economica: imprenditori e società, da un lato, e i loro dipendenti, dall'altro lato. Così, in parallelo gli Stati hanno progettato e attuato ristori, cioè a dire misure compensative di carattere finanziario a beneficio di imprenditori e società, allo scopo di scongiurare fallimenti, indebitamenti eccessivi da parte di imprese, tracolli finanziari di vario genere e licenziamenti di massa.

I ristori sono stati progettati, decisi e finanziati dagli Stati membri dell'UE *uti singuli*. La loro ampia diffusione e la loro relativa omogeneità si devono unicamente al fatto di essere stati da tutti considerati necessari a prevenire, o meglio ad arginare, una crisi economica senza precedenti e del tutto diversa da quella già sperimentata meno di un decennio prima, in quanto relativa alla c.d. economia reale. La possibilità per gli Stati di attribuire ristori si deve però a due misure messe prontamente in campo dalla Commissione europea, che hanno rimosso barriere di natura giuridica.

La prima di queste misure attiene al mercato interno e riguarda gli aiuti di Stato. Infatti, i ristori non possono sfuggire alla qualificazione in tal senso, con la conseguenza di risultare in principio vietati dal TFUE. Per la precisione, a causa del contesto in cui sono stati decisi e della finalità cui sono stati preordinati rientrano senz'altro tra gli aiuti potenzialmente compatibili *ex art. 107, par. 3, lett. b)*, TFUE, relativo agli aiuti “destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”. Con una comunicazione pubblicata il 19 marzo 2020<sup>22</sup> e più volte modificata, la Commissione europea ha precisato i criteri in base ai quali gli Stati membri potevano erogare un sostegno pubblico a favore di imprese che si trovavano, o si sarebbero con certezza trovate, in difficoltà finanziarie a causa della pandemia di Covid-19, così da evitare l'uscita dal mercato di imprese sane (cioè redditizie) in conseguenza delle chiusure imposte dai governi per motivi sanitari. Va da sé che questa misura ha riguardato in modo formalmente identico tutti gli Stati dell'Unione.

---

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 2020/C 91 I/01).

La seconda delle misure prontamente messe in campo si inquadra proprio nel Titolo VIII TFUE, sulla politica economica e monetaria. Si tratta dell'attivazione della c.d. clausola di salvaguardia generale (meglio conosciuta con il nome inglese di *general escape clause*), cui si è provveduto con la comunicazione della Commissione del 20 marzo 2020<sup>23</sup>, condivisa pochi giorni dopo dal Consiglio ECOFIN<sup>24</sup>. Questa misura ha riguardato sia gli Stati che hanno adottato l'Euro come moneta, tenuti a presentare annualmente programmi di stabilità<sup>25</sup> ("Stati partecipanti" nel linguaggio del regolamento 1466/97, come modificato dal *Six Pack* per l'appunto anche con l'introduzione della clausola di salvaguardia generale), sia gli Stati con deroga e con esenzione ("Stati non partecipanti", secondo il regolamento 1466/97), aventi l'obbligo di presentare annualmente programmi di convergenza<sup>26</sup>. In sintesi, la clausola permette l'allontanamento temporaneo di uno Stato dal percorso di aggiustamento dell'obiettivo a medio termine relativo al disavanzo pubblico<sup>27</sup>; consente di considerare "non significativa" la deviazione dall'andamento della spesa pubblica nazionale<sup>28</sup>; dà luce verde a valutare come "eccezionale" il superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico<sup>29</sup>; apre la strada all'adozione di una raccomandazione rivista sul disavanzo pubblico eccessivo<sup>30</sup>. Si tratta di valutazioni che, secondo il regolamento 1466/97 (come modificato dal regolamento 1157/2011), devono essere condivise da Consiglio e Commissione. Ambedue le istituzioni, infatti, hanno un ruolo nella procedura di sorveglianza, sia nella situazione "normale" di esame dei programmi di stabilità e di convergenza<sup>31</sup> sia in caso di

---

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, del 20 marzo 2020, COM (2020) 123final. Cfr. A. CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *I Post di AISDUE*, 1° aprile 2020, pp. 8-9.

<sup>24</sup> Cfr. il comunicato stampa del 23 marzo 2020, pubblicato su [www.consilium.europa.eu/press](http://www.consilium.europa.eu/press).

<sup>25</sup> Articoli 3-6 del regolamento 1466/97, cit.

<sup>26</sup> Articoli 7-10 del regolamento 1466/97, cit.

<sup>27</sup> Art. 5, par. 1, ult. co.; art. 9, par. 1, ult. co. del regolamento 1466/1997, cit.

<sup>28</sup> Art. 6, par. 3, ult. co.; art. 10, par. 3, ult. co. del regolamento 1466/1997, cit.

<sup>29</sup> Art. 2, par. 1, del regolamento 1467/1997, cit.

<sup>30</sup> Art. 3, par. 5, del regolamento 1467/1997, cit.

<sup>31</sup> Art. 5, par. 2, sul parere relativo al programma di stabilità presentato da uno Stato che adotta la moneta unica; art. 9, par. 2, sul parere relativo al programma di

correzione di questi ultimi in presenza di deviazioni significative rispetto all'obiettivo di bilancio a medio termine<sup>32</sup>. Lo stesso accade nella procedura per i disavanzi eccessivi. Con la comunicazione del 20 marzo 2020, la Commissione ha annunciato la propria determinazione a proporre dette valutazioni, incontrando come detto l'accordo del Consiglio.

Se la decisione sugli aiuti di Stato non poteva che riguardare tutti gli Stati membri, per l'attivazione della *general escape clause* è vero il contrario. La circostanza che ad essa si sia provveduto in modo simmetrico va dunque sottolineata<sup>33</sup>. In effetti gli Stati dell'Unione si trovavano tutti, rispetto alle circostanze che potevano condurre all'incremento consistente della spesa pubblica e del conseguente aumento del disavanzo pubblico, in condizioni almeno potenzialmente analoghe. Al momento della decisione di utilizzare la clausola, a causa dei tempi di diffusione della pandemia invero solo alcuni Stati avevano già fatto ricorso a chiusure e conseguenti ristori (e, come noto, vi sono Stati che, non avendo deciso chiusure, hanno anche fatto uso limitato o nullo dei ristori), ma era chiaro che tutti avrebbero potuto decidere di ricorrervi, con conseguenze per l'andamento della spesa pubblica e del disavanzo. Pertanto, l'attivazione della *general escape clause* solo per un gruppo di Stati avrebbe avuto effetti distorsivi, a sfavore degli altri, difficili da giustificare. Un motivo plausibile di trattamento differenziato avrebbe in ipotesi potuto escludere dall'uso della clausola proprio gli Stati-Euro o almeno quelli, tra essi, che erano i più distanti dagli obiettivi di stabilità: la finalità sarebbe stata quella di assicurare il rispetto dei più rigorosi vincoli di bilancio derivanti loro dal *Fiscal Compact*, che grazie al ricorso alla clausola si sono sempre più allontanati. Questo avrebbe però impedito solo a questi Stati di allargare le maglie della spesa pubblica, con effetti probabilmente

---

convergenza presentato da uno Stato con deroga o con esenzione ("non partecipante", nel linguaggio del regolamento).

<sup>32</sup> Art. 6, par. 2, riguardo ai programmi di stabilità e art. 10, par. 2, riguardo ai programmi di convergenza.

<sup>33</sup> Per un commento di carattere sistemico sulla generale attivazione della clausola, e soprattutto sulla sua generale mancata disattivazione, v. A. ESTELLA, *The "Muting" of the Stability and Growth Pact*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2021, p. 73 ss., spec. pp. 86-87.



pregiudizievoli per le loro imprese e con l'esito di causare rilevanti squilibri nel mercato interno.

5. In una situazione di profonda disuguaglianza di partenza tra gli Stati in termini di ricchezza nonché di disavanzo e di indebitamento pregresso, l'uso di risorse statali costituisce una risposta fortemente asimmetrica, dunque foriera di approfondimento delle differenze preesistenti tra gli Stati dell'Unione e pericolosa per gli equilibri economici all'interno di quest'ultima. È stata questa la spinta verso il ricorso a strumenti di reazione comuni, ancorché con modulazioni diverse nei vari strumenti<sup>34</sup>.

Le misure comuni decise dalle istituzioni politiche dell'Unione a sostegno delle economie degli Stati membri sono state tre: lo SURE (*Support to Mitigate the Unemployment Risk in an Emergency*), con fondamento giuridico nell'art. 122 TFUE, consistente nell'assistenza finanziaria destinata agli Stati la cui spesa pubblica fosse aumentata repentinamente e in modo severo per le misure a sostegno dell'occupazione<sup>35</sup>; il c.d. "MES sanitario", cioè l'attivazione di una linea di finanziamento precauzionale del Meccanismo europeo di stabilità, a norma dell'art. 14 del relativo Trattato, a sostegno delle spese statali relative ai costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria, della cura e della prevenzione, legati alla crisi pandemica; il dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito con il regolamento 2021/241 avente base giuridica nell'art. 175, par. 3, TFUE e caratterizzato dalla

---

<sup>34</sup> Tra le analisi estese a tutte le misure adottate v. O. CHESSA, *Covid e finanza pubblica*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, p. 83 ss.; F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 771 ss.

<sup>35</sup> 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. Cfr. A. PITRONE, *COVID-19. Uno strumento di diritto dell'unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, vol. II, 23 maggio 2020, p. 1 ss.; R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *Sidiblog*, 9 aprile 2020, [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org); 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.

grandissima latitudine delle aree di intervento<sup>36</sup>. Per completare il quadro dei finanziamenti resi disponibili, a queste tre misure va aggiunta la creazione, da parte del gruppo della Banca europea degli investimenti, di un Fondo di garanzia atto a fare da supporto ai finanziamenti da destinare alle imprese, in particolare a quelle medie e piccole, in tutto il territorio dell'Unione.

Delle tre misure menzionate, solo il “MES sanitario” ha carattere asimmetrico, cioè a dire riservato agli Stati dell'Eurozona. Delle altre si sono potuti avvantaggiare tutti gli Stati membri. In parallelo alla predisposizione del “MES sanitario”, è stato comunque deciso che gli Stati non aderenti alla moneta unica potessero usare la *Balance of Payment Facility*, istituita con regolamento 332/2002 per fare fronte alle situazioni prefigurate nell'art. 143 TFUE<sup>37</sup>. L'asimmetria tra i due gruppi di Stati è risultata così, per quanto possibile, riassorbita.

Per trattato istitutivo, il MES assicura assistenza finanziaria solo agli Stati dell'Eurozona, essendo il relativo trattato stato stipulato per l'appunto solo tra questi Stati, su un tema riguardo al quale nessuna competenza era stata affidata all'Unione<sup>38</sup>. La peculiarità del “MES

---

<sup>36</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Le aree di intervento del dispositivo sono strutturate in sei pilastri, indicate nell'art. 3 del regolamento.

<sup>37</sup> Regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri. Adottato grazie alla clausola di flessibilità, il meccanismo è utilizzabile solo per gli Stati che non hanno adottato l'Euro come moneta. Infatti, a decorrere dal 1° gennaio 1999, gli Stati membri partecipanti al sistema della moneta unica non hanno più potuto beneficiare del sostegno finanziario garantito dal meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri istituito con il relativo regolamento (CEE) n. 1969/88 del Consiglio, mentre si è ritenuto di conservare la disponibilità di un siffatto sostegno per rispondere alle esigenze potenziali sia degli Stati membri che non hanno adottato l'Euro, sia dei nuovi Stati membri, fintantoché non abbiano adottato essi stessi l'Euro. Ciò ha richiesto di adattare quel meccanismo, il che ha indotto a sostituire il regolamento vigente con uno nuovo.

<sup>38</sup> È quanto riconosciuto dalla Corte di giustizia nella sentenza della Corte del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 65. Tra i commenti specificamente dedicati a questa sentenza v. D. THYM, M. WENDEL, *Préserver le respect du droit dans la crise: la Cour de justice, le MES et le mythe du déclin de la Communauté de droit (Arret Pringle)*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 733 ss.; P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 3 ss.; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice*

sanitario” è notoriamente la rinuncia all'usuale condizionalità economica, quando l'art. 136, par. 3, TFUE stabilisce che il sostegno, assicurato dal meccanismo creato dagli Stati aventi l'Euro come moneta a favore di uno Stato con difficoltà di bilancio tanto gravi da mettere in pericolo la stabilità finanziaria dell'Eurozona, debba essere improntato “a una rigorosa condizionalità”<sup>39</sup>. Nel quadro della crisi pandemica si è richiesta una “condizionalità sanitaria”: l'assistenza finanziaria a mezzo della linea di finanziamento precauzionale attivata in questo quadro è stata cioè vincolata solamente al sostegno delle spese legate ai profili sanitari della pandemia<sup>40</sup>.

Tralasciando in questa sede le difficoltà relative alla conciliazione di un vincolo così delineato con il requisito stabilito dall'art. 136, par. 3, TFUE (nonché, in aderenza, dal Trattato istitutivo del MES)<sup>41</sup>, interessa sottolineare come proprio questo tipo di condizionalità potesse sulla carta alleggerire la posizione dello Stato richiedente l'assistenza finanziaria straordinaria del MES, che non sarebbe risultato penalizzato in ragione della propria situazione di partenza oggettivamente svantaggiata rispetto agli altri. Il carattere precauzionale della linea finanziaria in cui si è scelto di incardinare la misura prevista, ai sensi dell'art. 14 del Trattato MES, ha giocato un certo ruolo a questo proposito: tale carattere comporta *ipso jure* che lo Stato richiedente non versi già in una situazione finanziaria d'emergenza per sé stesso e per l'Eurozona, risultando sufficiente l'esistenza di premesse economico-finanziarie tali da poter ingenerare rapidamente una situazione siffatta.

Soprattutto, l'effetto di scongiurare la penalizzazione menzionata si deve al vincolo di impiegare le risorse finanziarie prestate dal MES per spese sanitarie, appunto. Questo vincolo ha indotto a modulare i controlli successivamente riservati agli Stati interessati in modo del

---

*Approves the Creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 805 ss.

<sup>39</sup> La disposizione corrispondente, nel Trattato istitutivo del MES, è l'art. 12, par. 1.

<sup>40</sup> Nel testo delle conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, in [www.consilium.europa.eu/it/press](http://www.consilium.europa.eu/it/press): “to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID-19 crisis”.

<sup>41</sup> Tra i commenti, E. CASTELLARIN, *L'évolution de la conditionnalité du Mécanisme européen de stabilité*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 49 ss., nonché il mio *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES “senza condizionalità”*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, 2021, p. 315 ss.

tutto nuovo, quale tassello fondamentale del disegno. Come noto, infatti, secondo il citato regolamento n. 472/2013, gli Stati che abbiano avuto accesso all'assistenza finanziaria del MES sono automaticamente sottoposti al regime di sorveglianza rafforzata. Per la precisione, mentre *ex art. 2, par. 3*, del regolamento 472/2013, la Commissione deve automaticamente applicare la sorveglianza rafforzata agli Stati che accedono all'assistenza finanziaria del MES<sup>42</sup>, in caso di attivazione di una linea di credito non subordinata all'adozione di nuove misure politiche – come quella del “MES sanitario” – tale automatismo non si applica, sempre che tale linea di credito resti non utilizzata. Una volta che lo sia (cioè una volta che il prestito sia effettivamente erogato), la sottoposizione dello Stato alla sorveglianza rafforzata è però inevitabile. Ebbene, il regime di sorveglianza rafforzata sottrae agli Stati beneficiari ogni autonomia nelle scelte di politica economica, fino a quando non abbiano estinto il proprio debito. Infatti, a norma dell'art. 3. par. 1, del regolamento citato, questi Stati sono obbligati ad adottare le misure atte a eliminare le cause delle loro difficoltà attuali e/o potenziali sotto il profilo della stabilità finanziaria, in collaborazione e d'intesa con una lunga serie di istituzioni ed enti, quali anzitutto la Commissione, ma anche la BCE, le diverse Autorità europee di vigilanza nominate nel considerando n. 14 del regolamento 472/2013, il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)<sup>43</sup> ed eventualmente l'FMI. Gli Stati interessati devono inoltre soddisfare una serie di obblighi precisati nello stesso art. 3, sempre sotto la vigilanza ovvero secondo le indicazioni di alcuni o di tutti gli organismi o le istituzioni citate, secondo le rispettive competenze. Ebbene, in parallelo all'attivazione del c.d. “MES sanitario” e all'approvazione della sua peculiare condizionalità non economica, si è provveduto a modificare il regolamento delegato 877/2013, il quale definisce il contenuto e la

---

<sup>42</sup> Invece, se ricorre l'altro presupposto della sorveglianza rafforzata (“uno Stato membro che si trovi o rischi di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la sua stabilità finanziaria, con probabili ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro”), la sua attivazione non è automatica: così l'art. 2, par. 1, del regolamento 472/2013.

<sup>43</sup> Il CERS è istituito dal regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico.

struttura delle relazioni che gli Stati sono tenuti a presentare in regime di sorveglianza rafforzata<sup>44</sup>, con il regolamento delegato 1069/2020, che è stato adottato il 19 giugno 2020, dopo l'approvazione da parte del Parlamento europeo<sup>45</sup>. Il nuovo art. 2-*bis* del regolamento delegato prevede espressamente che la sorveglianza rafforzata sui fondi del "MES sanitario" riguardi solo e unicamente l'uso a sollievo dei costi (diretti e indiretti) di assistenza sanitaria, cura e prevenzione legati alla pandemia. La lettera del Commissario Paolo Gentiloni e del vicepresidente della Commissione Dombrovskis, datata 7 maggio 2020, che dava conto di come la fornitura di informazioni per i beneficiari del "MES sanitario" avrebbe dovuto riguardare solo "l'uso dei fondi per coprire i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria", illustra chiaramente il disegno perseguito dalla Commissione.

Come accennato, la modifica illustrata ha l'effetto di alleggerire in modo significativo la posizione asimmetrica in cui lo Stato che abbia avuto accesso all'assistenza finanziaria del MES si viene automaticamente a trovare per il fatto di essere sottoposto alla sorveglianza rafforzata. Il "MES sanitario" è stato cioè congegnato in modo da affievolire, in concreto, la differenziazione tra gli Stati membri di cui il MES è espressione. Ciò in quanto tale differenziazione, che pure oggettivamente rappresenta un vantaggio per gli Stati interessati poiché consente loro di fruire di risorse necessarie a scongiurare il loro dissesto finanziario, per questo stesso motivo è avvertita come fonte di discredito. Da ambienti più strettamente professionali si è messo in luce un possibile ulteriore ordine di effetti "psicologici" che doveva scongiurare la richiesta di assistenza finanziaria al MES. Si tratta di

---

<sup>44</sup> Regolamento delegato (UE) n. 877/2013 della Commissione, del 27 giugno 2013, che integra il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

<sup>45</sup> Regolamento delegato (UE) 2020/1069 della Commissione, del 19 giugno 2020, recante modifica del regolamento delegato (UE) n. 877/2013 che integra il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Cfr. R. PALOMBA, *Un breve chiarimento sugli obblighi informativi derivanti dall'uso del MES*, in *Osservatorio AIC*, 24 settembre 2020, [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it).

effetti psicologici che avrebbero interessato i soggetti già detentori di debito pubblico nazionale (nella specie, di quello italiano): giacché, infatti, per Trattato istitutivo il MES sarebbe stato un creditore privilegiato, la sua entrata in scena come finanziatore avrebbe inevitabilmente condizionato i comportamenti degli altri creditori, con possibili importanti ricadute sull'andamento del mercato del debito sovrano del Paese.

Proprio la volontà di evitare la stigmatizzazione descritta, unitamente a quella di non sottoporsi al regime di sorveglianza rafforzata (nonostante le modifiche illustrate), ha segnato le fortune dell'unico, tra gli strumenti di politica economica messi in campo nel quadro della crisi pandemica, a essere espressione dell'integrazione differenziata nell'UEM: nessuno Stato ha infatti chiesto di accedere alla speciale assistenza finanziaria delineata. Le due motivazioni suddette hanno caratterizzato il dibattito in specie in Italia, Paese che sulla carta si presentava come un interlocutore ideale del MES a causa dell'alto debito pubblico, da un lato, e dell'ampio uso di ristori e di altre misure economiche atte a rilanciare un'economia molto colpita dalle restrizioni sanitarie, dall'altro lato. Così, queste motivazioni per così dire psicologiche hanno prevalso sul dato oggettivo per cui l'esposizione debitoria con il MES si sarebbe avvantaggiata di tassi di interesse certamente convenienti.

Almeno per gli Stati che hanno preferito indebitarsi sui mercati finanziari internazionali, ciò è stato possibile in quanto questa alternativa non ha comportato la necessità di offrire tassi di interesse particolarmente punitivi per poter collocare il proprio debito. Non sembra infondato constatare che parte del merito deve averlo avuto, a questo riguardo, l'altro importantissimo strumento comune messo in gioco per arginare le conseguenze della pandemia sulle realtà economiche degli Stati membri: il riferimento è al programma di acquisto di titoli pubblici e privati sui mercati secondari deciso e attuato dalla Banca centrale europea, denominato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP)<sup>46</sup>. Si tratta di uno strumento di politica

---

<sup>46</sup> C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 299 ss.; L. LIONELLO, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *SidiBlog*, 28 marzo 2020.

monetaria, in quanto tale applicabile nei soli confronti degli Stati dell'Eurozona, il cui avvio è stato deciso dalla BCE il 18 marzo 2022, alle prime turbolenze dei mercati<sup>47</sup>. Anche nel contesto della crisi pandemica, come già nella crisi del debito sovrano, la politica monetaria ha così operato a favore di obiettivi che sembrano piuttosto attribuibili alla politica economica. Come noto, il TFUE stabilisce che la politica monetaria sia preordinata alla stabilità dei prezzi (art. 127, par. 1)<sup>48</sup>, ed è proprio l'individuazione di questa finalità che ha condotto la Corte di giustizia a pronunciarsi a favore della pertinenza alla politica monetaria, piuttosto che alla politica economica, dei programmi di acquisto dei titoli sui mercati secondari decisi dalla Banca centrale europea nel contesto della crisi del debito sovrano, con l'effetto di escluderne il carattere *ultra vires*<sup>49</sup>. È anche noto l'altissimo grado di

---

<sup>47</sup> Il PEPP è stato poi istituito con la decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea, del 24 marzo 2020, su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17). La dotazione iniziale è stata di 750 miliardi di Euro, ma è stata aumentata di altri 600 miliardi di euro nel giugno 2020 e poi ancora di 500 miliardi nel dicembre 2020, per un totale di 1.850 miliardi di euro. Come oggetto degli acquisti sono stati indicati titoli pubblici (compresi quelli greci) e privati, compresi i *commercial paper*, cioè i prestiti a breve che tengono in vita molte aziende. La durata stabilita dal Consiglio dei governatori il 18 marzo 2020 era legata a quella della pandemia e in ogni caso "non inferiore a dicembre 2020". Successivamente la scadenza è stata rinviata "almeno fino a marzo 2022". Nel mese di febbraio 2022 è stata presa la decisione "to reinvest the principal payments from maturing securities purchased under the PEPP until at least the end of 2024. Net purchases under the PEPP can be resumed, if necessary, to counter negative shocks related to the pandemic". Nella conduzione del PEPP, la BCE persegue una politica di trasparenza. Sono così noti molti dati sugli acquisti di attività: ogni settimana è pubblicato l'ammontare dei titoli acquistati nell'ambito del PEPP e del PAA; sono pubblicati gli acquisti netti mensili; ogni due mesi sono fornite informazioni più dettagliate sugli acquisti dei titoli del settore pubblico e privato.

<sup>48</sup> Tra i contributi più specifici su questo tema cfr. M. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary restraint in the Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 9 ss.; F. MARTUCCI, *Objectifs et compétences en Union économique et monétaire: réflexions sur l'objectif de stabilité des prix*, in E. NEFRAMI (sous la direction de), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 91 ss.

<sup>49</sup> V. sentenza della Corte del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, punti 41-43 e sentenza della Corte dell'11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, punto 23. Il collegamento tra il programma OMT e le misure di allentamento monetario, da un lato, e l'obiettivo della stabilità dei prezzi, dall'altro, è spiegato dalla BCE. Sul punto v. S. CAFARO, *L'azione della BCE nella crisi dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *op. cit.*, p. 60 ss. Sullo sfondo, vi è la grande discrezionalità della Banca nel perseguire l'obiettivo della

virulenza mostrato da questa presa di posizione della Corte di giustizia: in aperta violazione dei Trattati, la Corte costituzionale tedesca vi si è opposta<sup>50</sup>. Ad ogni buon conto, in questa sede il PEPP non riveste grande interesse nella misura in cui, costituendo espressione della politica monetaria, non poteva che applicarsi ai soli Stati aventi l'Euro come moneta. Ha invece rilievo che, nell'ambito dell'Eurozona, questa misura sia stata costruita in modo da poter tenere conto delle diverse situazioni degli Stati interessati. Infatti, fin dal 25 marzo 2020 la BCE ha abolito i tetti sulle percentuali di debito pubblico di ciascun Paese che era possibile acquistare, con la conseguenza di aver potuto utilizzare il programma di acquisto in modo asimmetrico.

La misura indubbiamente più importante, per entità e per ambito di applicazione, tra quelle immaginate per reagire agli effetti negativi delle restrizioni pandemiche sulle economie degli Stati membri è il dispositivo per la ripresa e la resilienza, istituito con il regolamento 2021/241<sup>51</sup>. Grazie alla base giuridica nell'art. 175, comma 3, TFUE, esso costituisce un'azione specifica, fuori dei fondi menzionati nel par. 1, volta ad appoggiare le politiche economiche degli Stati con l'obiettivo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. Il suo particolare obiettivo è esplicitato nell'art. 4, par. 1, del regolamento: “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 [della] 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 ..., nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica

---

stabilità dei prezzi: cfr. in particolare F. MARTUCCI, *op. cit.*, p. 96. Quanto al fatto che il conseguimento di obiettivi di politica economica non pregiudichi la riferibilità delle misure *de quo* alla politica monetaria v. la stessa Corte di giustizia nella sentenza *Gauweiler*, cit., punti 51-52 e punti 58-59 e nella sentenza *Weiss*, cit., punto 61. Sulla conseguente erosione del confine tra politica monetaria e politica economica G. CONTALDI, *L'evoluzione della politica economica e monetaria*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, pp. 172-174.

<sup>50</sup> *Ex multis*, A. VITERBO, *La sfida della Corte costituzionale tedesca alla Banca Centrale Europea*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'Unione europea*, Padova, 2021, p. 113 ss.

<sup>51</sup> Regolamento (UE) 2021/241, cit.



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". Come emerge da questa lunga descrizione, non solo il dispositivo si applica a tutti gli Stati membri, ma esso è costruito nell'ottica di colmare gli squilibri tra gli Stati, dovuti alle situazioni economiche svantaggiate di alcuni a causa dell'alto debito sovrano, le quali si sono ulteriormente aggravate in esito alle difficoltà senza precedenti causate in modo simile a tutti gli Stati dalla pandemia.

Nonostante il dispositivo non possa trovare collocazione nell'UEM, il regolamento istitutivo ne cura il collegamento con le regole di questa sulla stabilità dei bilanci. La ragione è l'entità dell'indebitamento statale che il dispositivo comporta, nonché l'esposizione della stessa Unione europea che ne costituisce la peculiarità e la ragion d'essere. La disposizione che si occupa del collegamento citato è l'art. 10. In estrema sintesi, questo prevede la possibilità di sospendere in modo totale o parziale gli impegni o i pagamenti del dispositivo, nel quadro dell'art. 126 TFUE (disavanzi eccessivi non corretti), a meno di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'art. 3, par. 5, e dell'art. 5, par. 2, del citato regolamento 1467/97 del Consiglio. In nessun modo si prevede un regime più severo per gli Stati dell'Eurozona.

**6.** L'ultimo tassello dell'analisi riguarda un profilo istituzionale. Si tratta del fatto che le tre misure comuni volte a fornire un sostegno finanziario agli Stati membri sono state ideate e concordate nelle loro linee essenziali in un quadro irrituale: l'Eurogruppo "in formato inclusivo". La locuzione sta a significare una riunione informale dei ministri di tutti gli Stati membri: s'intende, anche se non è precisato, che debba trattarsi dei ministri economici, come del resto avviene per l'Eurogruppo in senso proprio, il quale riunisce i ministri responsabili delle finanze anche se nessuna specificazione al riguardo è contenuta

nei Trattati<sup>52</sup>. Una siffatta composizione dell'Eurogruppo è menzionata, in modo implicito, nella risoluzione del Consiglio europeo del Lussemburgo, di dicembre 1997, la quale è richiamata nel documento *Working Methods of the Eurogroup*, del 3 ottobre 2008<sup>53</sup>. Quella risoluzione laconicamente aggiunge alla reiterazione di quanto già previsto nel Protocollo n. 14 – Eurogruppo come riunione dei ministri dell'Eurozona, cui partecipano anche la Commissione e la Banca centrale europea – quanto segue: “Whenever matters of common interest are concerned, they will be discussed by Ministers of all Member States”.

L'Eurogruppo fu investito dai membri del Consiglio europeo del compito di presentare proposte su come affrontare le “conseguenze socioeconomiche” della pandemia, nel contesto di una dichiarazione congiunta del 26 marzo 2020, dal contenuto molto ampio<sup>54</sup>. Tali proposte vennero a maturazione in una riunione-fiume svolta in videoconferenza nei giorni 7 e 9 aprile 2020, e risultano sintetizzate nella lettera, con annesso rapporto, indirizzata ai membri dell'Eurogruppo in formato inclusivo dallo stesso presidente dell'Eurogruppo, del successivo 17 aprile. Quella riunione-fiume ebbe infatti luogo per l'appunto nel formato inclusivo. Successivamente, nella riunione del 23 aprile, il Consiglio europeo ha fatto proprie tutte le misure prospettate dall'Eurogruppo, per presentarle successivamente al Parlamento europeo.

Quanto descritto stimola due riflessioni.

In primo luogo, un Eurogruppo che includa i ministri degli Stati non aderenti alla moneta unica è un'incongruenza che non può in alcun modo trovare un accomodamento nel Protocollo n. 14, nonostante si tratti di modalità prevista da tempo. Da questo Protocollo, infatti, emerge che la funzione dell'Eurogruppo – riunione informale dei

---

<sup>52</sup> V. art. 137 TFUE e Protocollo n. 14. Per la precisione, secondo il Protocollo n. 14, sull'Eurogruppo, i rappresentanti dei ministri responsabili delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro dovrebbero preparare le riunioni dell'Eurogruppo, unitamente ai rappresentanti della Commissione (art. 1).

<sup>53</sup> Il documento, catalogato con la sigla ECFIN/CEFCPE (2008) REP/50842 rev 1, è reperibile su [www.consilium.europa.eu/media/21457/08-10-03-eurogroup-working-methods.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21457/08-10-03-eurogroup-working-methods.pdf).

<sup>54</sup> Al par. 14. La dichiarazione congiunta è reperibile su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

“ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro”<sup>55</sup> – è quella di “sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro” e un “dialogo rafforzato tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro”<sup>56</sup>.

In secondo luogo, nel caso specifico l'Eurogruppo in formato inclusivo ha in effetti svolto funzioni proprie del Consiglio europeo: nel definire un quadro ampio e particolareggiato di misure applicabili in massima parte a tutti gli Stati membri, in cui trova collocazione un'unica misura dedicata agli Stati dell'Eurozona, ha in effetti delineato una strategia per l'Unione nel suo complesso<sup>57</sup>. Peraltro, una delle reti di sicurezza comuni rispetto ai rischi economici causati dalla pandemia, quella costituita a beneficio delle imprese dalla Banca europea degli investimenti, neppure è collocata nell'UEM. Un argomento giuridico a favore della preferenza, come foro di discussione, dell'*Eurogruppo* rispetto al Consiglio europeo, potrebbe essere individuato nel fatto che la strategia concordata comprendesse l'impiego del MES, il quale è strumento non già dell'Unione ma degli Stati aventi l'Euro come moneta e si rapporta pertanto non con Consiglio o Consiglio europeo ma con l'Eurogruppo<sup>58</sup>. Si tratta di argomento capzioso: l'esigenza di trattare l'uso del MES nel quadro dell'Eurogruppo avrebbe potuto essere soddisfatta riservando la relativa discussione all'Eurogruppo in formato classico, per poi considerare tutte le altre misure sul tavolo del Consiglio europeo. Quanto alla possibilità di valutare il ruolo svolto dall'Eurogruppo come meramente tecnico, si tratterebbe di un artificio: il Consiglio europeo non gli ha conferito indicazioni strategiche. Al contrario, le soluzioni individuate dall'Eurogruppo sono espressione di una strategia che il Consiglio europeo ha ritenuto di sposare.

---

<sup>55</sup> Protocollo n. 14, cit., art. 1.

<sup>56</sup> Le citazioni sono tratte dal preambolo del Protocollo n. 14, cit.

<sup>57</sup> Sui rapporti tra Consiglio europeo ed Eurogruppo v. D. HODSON, *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford, 2011, p. 38 ss., dove si evidenzia la conflittualità tra i due in epoca ben precedente a quella pandemica attraverso alcuni avvenimenti specifici, individuandone la causa nella progressiva formalizzazione dell'Eurogruppo realizzata nel corso degli anni, a partire dalla sua prima riunione di giugno 1998.

<sup>58</sup> Si veda l'art. 5 del Trattato istitutivo del MES, il quale stabilisce che alle riunioni del Consiglio dei governatori possa partecipare come osservatore il presidente dell'Eurogruppo, oltre che il membro della Commissione europea responsabile degli affari economici e monetari e il presidente della BCE.

Qualunque siano state le ragioni che hanno spinto gli Stati membri dell'Unione a voler collocare nel quadro dell'Eurogruppo “in formato inclusivo” la discussione sulle linee strategiche della reazione “economica” alla pandemia, gli esiti della scelta hanno carattere oggettivo. Così, il quadro restituito è quello in cui tutti gli Stati UE, aventi o meno l'Euro come moneta, hanno discusso e preso decisioni con conseguenze relative a tutti in un contesto finalizzato a proteggere l'Euro, o comunque l'Unione europea con l'Euro al suo centro. Delegato dal Consiglio europeo allo scopo, l'Eurogruppo “in formato inclusivo” in effetti ne ha svolto le funzioni.

In conclusione, il metodo verticistico che già aveva caratterizzato la gestione della crisi del debito sovrano<sup>59</sup> si è riproposto anche riguardo a questa seconda gravissima crisi, ma il ruolo dell'Eurogruppo è stato diverso, tanto da sovrapporsi a quello del Consiglio europeo. Tale ruolo ha certamente rispecchiato la tensione meno intensa cui è stata sottoposta la moneta unica in questa circostanza. Dall'angolo visuale dell'integrazione differenziata, tale diverso ruolo è stato anche indicativo di un approccio più maturo dell'Unione e di tutti i suoi Stati membri.

7. La prassi delle misure economiche adottate per affrontare la crisi originata dalle restrizioni pandemiche sembra aver appiattito gli spunti offerti dal dibattito pre-pandemico in tema di integrazione differenziata facente capo all'Eurozona. La preferenza per strumenti fruibili da tutti gli Stati membri e nell'interesse dell'Unione nel suo insieme è infatti stata netta. L'unico meccanismo di sostegno finanziario riservato agli Stati dell'Eurozona – il MES – è stato non solo compensato, per quanto possibile, dalla messa a disposizione degli altri Stati della *Balance of Payment Facility*, ma soprattutto è stato attivato in modo da smussarne tutti gli elementi che avrebbero collocato eventuali Stati beneficiari in una posizione di specialità, senza peraltro che ciò sia stato sufficiente a superare le diffidenze degli interessati. La ragione immediata va senz'altro ricercata nella natura di *extrema ratio* del MES, che

---

<sup>59</sup> V. S. CAFARO, *L'Unione economica e monetaria dopo la crisi.*, cit., p. 34; M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 385 ss.

nonostante gli accorgimenti presi nella situazione contingente ha conservato la sua preminenza: del resto, è in nome di tale natura (nello specifico, dell'attitudine del MES a sostenere Stati con gravi problemi finanziari) che la Corte di giustizia ebbe a considerarlo radicalmente diverso dall'assistenza finanziaria *ex art. 122, par. 2, TFUE*<sup>60</sup>, dunque rientrante nelle competenze non attribuite e suscettibile di trovare disciplina in un trattato tra Stati membri.

Alzando lo sguardo dal MES per estenderlo alla generalità degli strumenti asimmetrici disponibili nel quadro della parte economica dell'UEM, tutti sono accomunati, sebbene in diversa misura, dal fatto di essere preordinati ad affrontare situazioni di emergenza per i bilanci degli Stati membri nella sola prospettiva della loro stabilità, intesa esclusivamente alla luce di parametri quantitativi. Questo limite è stato messo a nudo dalla crisi pandemica in modo nitido. Infatti, nonostante in questo frangente la stabilità dei bilanci statali sia stata messa a dura prova, il suo perseguimento è stato accantonato, in esito a una stima di opportunità legata alla situazione contingente. Una maggiore severità nei confronti degli Stati aventi la moneta unica, o di alcuni tra essi, anche come contropartita di un'assistenza finanziaria volta a sostenere le maggiori spese dovute alla pandemia, avrebbe facilmente penalizzato l'Eurozona e, di riflesso l'intero progetto dell'integrazione europea, a causa degli squilibri che avrebbe creato. Soprattutto, sembra essere prevalsa l'opinione per cui, siccome nessuno Stato era direttamente responsabile dei nuovi squilibri di bilancio, e che questi erano anzi resi opportuni dagli obiettivi e dai valori dei trattati, nel pieno della crisi essi non dovevano essere contrastati per nessuno Stato con gli strumenti del coordinamento delle politiche economiche nazionali.

Così, la preoccupazione prevalente è stata quella di salvaguardare il mercato interno, che è patrimonio comune di tutti gli Stati membri. L'esigenza di perseguire questo obiettivo comune ha fatto emergere con chiarezza lo spirito di solidarietà tra *tutti* gli Stati membri<sup>61</sup>. Non che, a mio avviso, la solidarietà per essere tale debba per definizione

---

<sup>60</sup> Sentenza *Pringle*, cit., punto 116.

<sup>61</sup> Sul ruolo del principio di solidarietà, in particolar modo inteso come solidarietà degli Stati "ricchi" nei confronti di quelli "poveri", nell'affrontare la crisi pandemica, v. le considerazioni di L. F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 293 ss.

abbracciare tutti gli Stati dell'Unione. In coerenza con i principi dell'integrazione differenziata, essa potrebbe anche limitarsi alla cerchia degli Stati che scelgano di farsi avanguardia, che nel caso specifico avrebbero potuto coincidere con gli Stati dell'Eurozona<sup>62</sup>. In questo frangente avrebbe però operato il limite di non poter "recare pregiudizio né al mercato interno, né alla coesione economica, sociale e territoriale" (art. 326, 2° comma, TFUE), soprattutto riguardo al dispositivo per la ripresa e la resilienza che ha base giuridica proprio nella politica di coesione.

Potendo a questo punto tornare a considerare le riflessioni sviluppate intorno all'avanguardia dell'UEM (*rectius*, dell'Eurozona) in epoca pre-pandemica, le vicende sperimentate in pandemia dall'integrazione differenziata di questo settore ne hanno negato qualsiasi carattere qualitativo. In nessun modo, neanche invero per la Danimarca, essa ha rivelato i caratteri della *space-differentiation*, confermandosi così una *time-differentiation*. Questa conclusione non appare inficiata da quanto osservato sugli effetti economici dell'allentamento monetario attuato dalla BCE. Al contrario, la rafforza e completa. Infatti, che la politica più asimmetrica dell'Unione sia stata utile all'Unione nel suo insieme, impedendo che si verificasse quell'instabilità dei bilanci statali che avrebbe reso necessari gli strumenti del coordinamento economico per non mettere in pericolo la parte monetaria dell'UEM, dimostra che l'avanguardia della moneta unica non costituisce una barriera di esclusione e di privilegio ma opera come fattore trainante per l'Unione nel suo insieme. Questo è del resto

---

<sup>62</sup> Sul rapporto, in principio indubbiamente conflittuale, tra solidarietà e integrazione differenziata, v. F. MARTINES, *Solidarity in the EU. Beyond EU Treaty Provisions on Solidarity*, in L. PASQUALI (ed.), *Solidarity in International Law. Challenges, Opportunities and the Role of Regional Organizations*, New York-Torino, 2022, pp. 180-182. Peraltro, come l'A. giustamente sottolinea, in caso di integrazione differenziata (in particolare, ma non solo, di cooperazione rafforzata) la solidarietà si declina come obbligo degli Stati non partecipanti di non ostacolare l'attività degli Stati partecipanti, e vi si potrebbe aggiungere anche come obbligo di questi ultimi di rispettare competenze, diritti e obblighi degli altri. Sulla questione della rilevanza della solidarietà nell'assistenza finanziaria agli Stati membri, la quale si applica soprattutto tra gli Stati dell'Eurozona (nella misura in cui di solidarietà si tratti e nel significato riconosciute), v. la completa disamina di F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, in particolare pp. 249-258.

E. Pistoia – Lo stato di salute dell'integrazione differenziata nell'UE economica e monetaria

stabilito nel TFUE, allorché l'art. 119, par. 2 individua come obiettivo ulteriore della politica monetaria “sostenere le politiche economiche generali *nell'Unione*”<sup>63</sup>, non degli Stati la cui moneta è l'Euro.

---

<sup>63</sup> Il corsivo è mio. Nello stesso senso, ancorché nell'economia di un discorso sulla nozione di politica monetaria, si vedano le considerazioni di S. CAFARO, *L'azione della BCE*, cit., p. 65.